COMMISSION D'EXAMEN DE LA RÉMUNÉRATION DES JUGES

# RAPPORT

31 Mai 2000

SOUMIS AU
MINISTRE DE LA JUSTICE
DU CANADA

# AVANT-PROPOS

Voici le premier rapport émanant de la Commission d'examen de la rémunération des juges, mise sur pied suite aux modifications à la *Loi sur les juges*, afin d'examiner si les traitements et autres avantages des juges de nomination fédérale sont satisfaisants. Ce nouvel examen quadriennal est en partie dû à la décision de la Cour suprême du Canada en 1997 dans son *Renvoi relatif à la rémunération des juges*, qui faisait appel à des commissions indépendantes sur la rémunération. La mise sur pied de cette Commission confirme également que l'on reconnaît la nécessité de revoir l'ancienne façon de déterminer les traitements et les avantages des juges, un processus que plusieurs commissions triennales ont trouvé considérablement insuffisant. Nous avons entrepris notre démarche en sachant que toutes les parties en cause avaient espoir de voir ce nouveau processus mener à des résultats concrets.

Notre rapport est ouvert sur l'avenir. Les circonstances passées ont fait parti nos travaux; cependant, elles n'ont pas été des facteurs déterminants dans la formulation de nos recommandations. Les conclusions et les recommandations comprises dans ce rapport sont le résultat de la prise en considération de nombreuses enjeux pertinents par les commissaires, qui ont eu à évaluer des intérêts parfois divergents et à faire les choix qui nous semblent appropriés non seulement aujourd'hui, mais pour le reste de notre mandat.

Si elles sont appliquées de façon intégrale et dans les meilleurs délais, nous croyons que nos recommandations aideront à assurer le maintien de l'indépendance des juges et de la capacité de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature.

**Remerciements**

La Commission souhaite remercier Guy Goulard, Commissaire à la magistrature fédérale, ainsi que les membres de son organisme, particulièrement Marie Burgher, Jacqueline Desjardins, Wayne Osborne, Dave Poulin et Richard Saunders, pour leur soutien au cours des neuf derniers mois durant les travaux de la Commission. La Commission étant aujourd'hui établie de façon permanente, le Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale a facilité l'aménagement de nos locaux et nous a prêté main forte pour ce qui est des questions d'ordre administratif depuis sa création. Nous souhaitons remercier le personnel de la Technologie de l'information du Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale pour son aide technique dans le maintien de nos liens informatiques. Également, nous remercions Daniel Poulin et les autres membres de LexUM à Montréal pour la création et le maintien de notre site Web.

Nous sommes aussi reconnaissants envers le Bureau de l'actuaire en chef, plus particulièrement Lou Cornelis et envers Raymond Gaudet et André Sauvé de Morneau Sobeco, pour leur aide fort appréciée dans les questions reliées à l'actuariat, à la rémunération et au calcul des prestations. La Commission a également bénéficié des connaissances spécialisées en matière constitutionnelle du professeur Patrick Monahan, de la Osgoode Hall Law School, qui nous a fourni une aide précieuse dans l'évaluation des répercussions que pourrait avoir la *Charte des droits et libertés* sur quelques-unes des questions soulevées lors des travaux.

La Commission a eu beaucoup de chance d'avoir comme directrice administrative Deborah Lapierre, qui a été affectée à la Commission par Ressources naturelles Canada. Son expérience antérieure dans le cadre d'autres commissions et enquêtes, jumelée à son dévouement profond envers l'organisation et la coordination de la recherche et des travaux de la Commission, ont fait en sorte que ce rapport a pu être livré dans les délais prescrits par la loi. Mme Lapierre était secondée par Paula Carty, qui détient une maîtrise de l'Université Carleton et sur qui nous comptions pour ses compétences en recherche, en traitement de texte et en édition lors de la rédaction de ce rapport. Nous leur en sommes très reconnaissants.

Richard Drouin, O.C., c.r., président

Eleanore Cronk, commissaire

Fred Gorbet, commissaire

# TABLE DES MATIERES


1. INTRODUCTION 1
- 1.1 La Commission 1
- 1.2 Historique et contexte 1
  - L'affaire des juges de l'Î.-P.-É. 3
  - Le principe fondamental de l'indépendance de la magistrature 4
  - L'exigence d'avoir recours à un processus particulier 5
- 1.3 Mandat 6
- 1.4 Principes directeurs 7
- 1.5 Processus opérationnel 11

2. TRAITEMENTS DE JUGES 13
- 2.1 Le cadre juridique 13
  - Principes constitutionnels 14
  - Dispositions législatives 17
  - Autres considérations 17
- 2.2 Les positions des parties 20
- 2.3 Les bases de comparaison proposées 22
  - Comparaison avec le niveau DM-3 24
  - Revenus des praticiens en pratique privée 34
    - a) L'importance des problèmes de recrutement 37
    - b) Données disponibles concernant les revenus des avocats du secteur privé 39
  - L'importance de la pension des juges pour l'évaluation des niveaux de traitement 44
  - Prestations de retraite des fonctionnaires de la catégorie DM-3 50
  - Le traitement des juges dans d'autres juridictions 51
- 2.4 Recommandations concernant le traitement des juges puînés 52
- 2.5 Différentiel de rémunération pour les juges de première instance et d'appel 52
- 2.6 Niveau de traitement pour autres juges 56

3. AUTRES INDEMNITÉS 59
- 3.1 Indemnité pour les faux frais 59
- 3.2 Indemnité de vie chère pour le Nord canadien 60
- 3.3 Indemnité de pour frais représentation 62

4. PENSIONS DES JUGES 65
- 4.1 Évolution du régime de retraite 65
- 4.2 Situation actuelle 68

4.3 Points importants 71
4.4 Notre approche des questions 75
4.5 Admissibilité à une pleine pension 76
4.6 Cessation des cotisations 80
4.7 Cotisations à un REER 82
4.8 Statut de juge surnuméraire 83
4.9 Retraite anticipée 85
Le seuil de la retraite anticipée 87
Calculs de la rente 88
Pénalité actuarielle pour versement immédiat 89
Sommaire des recommandations relatives à la retraite anticipée 90
4.10 Prestations de survivant 91
4.11 Étude de l'impact du gel des salaires 94
4.12 Dispositions particulières concernant la retraite des juges de la Cour suprême 96
4.13 Coût des propositions relatives aux pensions 97

5. AUTRES AVANTAGES 99
5.1 Prestations d'assurance-vie de base et supplémentaires 99
5.2 Prestations d'assurance-maladie 104
5.3 Prestations au survivant suivant un décès dans l'exercice des fonctions 106
5.4 Régime des soins dentaires 107

6. FINANCEMENT DES FRAIS DE REPRÉSENTATION DES JUGES 109
6.1 La question de juridiction 110
6.2 Octroi de financement obligatoire ou non 111
6.3 L'avantage de la participation: une considération minimale 111
6.4 Analyse des facteurs pertinents 115
6.5 Conclusions et recommandations 119

7. REMARQUES SUR LA MÉTHODE 121
7.1 Rapports avec les parties 121
7.2 Questions d'organisation et d'administration 123
7.3 Le rôle des experts et de la recherche 124

8. RECOMMANDATIONS 127

Annexes

# CHAPITRE 1

# INTRODUCTION

## 1.1 La Commission

La Commission d'examen de la rémunération des juges (la « Commission ») est composée de trois membres : un proposé par les juges nommés par le gouvernement fédéral (la « magistrature »), un autre proposé par la ministre de la Justice du Canada et un troisième au poste de président est proposé par les deux premiers membres. En septembre 1999, le ministre de la Justice a annoncé les nominations par le gouverneur en conseil de Richard Drouin, O.C., c.r., comme président de la Commission et d'Eleanore Cronk et Fred Gorbet, à titre de commissaires, pour des mandats qui se termineront le 31 août 2003. La prochaine enquête quadriennale ne commencera pas avant septembre 2003. Par conséquent, l'horizon de couverture de ce rapport est de quatre ans, pour se terminer le 31 août 2003. Le processus prévoit que les commissaires, une fois nommés, travailleront indépendamment des parties qui les ont nommés. Nous avons donc procédé dans cette voie.

## 1.1 Historique et contexte

En vertu de la Constitution du Canada, le Parlement du Canada est légalement investi du pouvoir d'établir la rémunération de la magistrature. L'article 100 de la *Loi constitutionnelle, 1867* stipule spécifiquement que le traitement, les indemnités et la pension des juges « *des cours supérieures, de district et de comté (sauf les cours de vérification dans la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick) et des cours de l'Amirauté, lorsque les juges de ces dernières sont alors salariés,* » seront fixés et payés par le Parlement du Canada. Cet article de la *Loi constitutionnelle de 1867* n'a pas été modifié à travers les diverses étapes de la réforme constitutionnelle. Le processus permettant de faciliter l'établissement de la rémunération est

maintenant stipulé dans la *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1, et ses modifications (la « *Loi sur les juges* »).

Avant 1981, les traitements et avantages des juges étaient examinés par des comités de consultation, un processus qui ne s'avérait habituellement pas satisfaisant pour la magistrature. Les juges estimaient que le processus servait simplement à demander au gouvernement de remplir ses obligations constitutionnelles.

En 1982, l'article 26 établissant la « Commission triennale » a été intégré à la *Loi sur les juges*. L'intention était de créer un organisme qui serait indépendant de la magistrature et du parlement et qui présenterait au ministre de la Justice des recommandations objectives et équitables. Le but était de « dépolitiser » le processus, préservant ainsi l'indépendance judiciaire.

Cinq commissions triennales ont été créées[1]. Malgré les enquêtes et recherches exhaustives effectuées par chacune de ces commissions, bon nombre de leurs recommandations sur les traitements et avantages des juges, présentées entre 1987 et 1993, n'ont pas été mises en œuvre ou ont été ignorées. Le gouvernement du Canada (le « gouvernement ») a gelé le traitement des juges et a imposé une suspension de l'indexation vers le milieu des années 1990. Le dernier rajustement du traitement des juges a été effectué en novembre 1998, conformément aux recommandations faites par la Commission triennale, présidée par David Scott, c.r. (la «Commission Scott »)[2].

Dans son rapport de 1996, la Commission Scott décrit le problème du processus de la commission triennale en affirmant que :

> *Malgré les recommandations détaillées qui ont été formulées par les commissions successives, le Parlement a fait preuve de léthargie et a négligé de fixer les traitements et les avantages pécuniaires des juges pendant de nombreuses années.*
>
> *Qui plus est, les divers rapports qui ont été publiés n'ont pas réussi à susciter de réaction significative de la part du gouvernement. Toute la*

---

[1] Lang (1983), Guthrie (1987), Courtois (1990), Crawford (1993) et Scott (1996). Les dates se rapportent à l'année de publication du rapport.

[2] En novembre 1998, la *Loi sur les juges* a été modifiée pour inclure une augmentation du traitement des juges de 4,1 %, en vigueur à compter du 1er avril 1997 et une autre augmentation de 4,1 %, en vigueur à compter du 1er avril 1998.

> *question du traitement et des avantages pécuniaires des juges a, malgré les meilleures intentions, été politisée.*[3]

Le rapport et les recommandations de la Commission Scott ont été déposés devant le ministre de la Justice en septembre 1996, puis ils ont été présentés au Comité permanent de la justice et des questions juridiques. Pendant que la Commission examinait le rapport, la Cour suprême du Canada a émis une décision dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard* (l'« *affaire des juges de l'Î.-P.-É.* ».[4]

### *L'affaire des juges de l'Î.-P.-É.*

L'*affaire des juges de l'Î.-P.-É.* traite du recours concernant l'indépendance de la magistrature et la rémunération des juges des cours provinciales, dans une série d'affaires touchant l'Île-du-Prince-Édouard, l'Alberta et le Manitoba. La question qui revenait dans toutes ces affaires était la pertinence de la législation provinciale visant à réduire la rémunération des juges des cours provinciales et faisant partie de mesures de restriction plus vastes qui touchaient de nombreuses autres personnes dont la rémunération provenait des fonds publics. Bien que l'affaire soit survenue dans le contexte de la magistrature provinciale, il est clair que les déclarations de la Cour se rapportent également aux juges nommés par le gouvernement fédéral et, par conséquent, à la magistrature dont la rémunération est l'objet du présent rapport.

Dans sa décision, la Cour suprême du Canada énumère divers principes fondamentaux concernant les obligations du gouvernement dans l'établissement de la rémunération des juges. Le juge en chef Lamer, représentant la majorité de la cour, a conclu qu'en vertu de leur obligation constitutionnelle fondamentale, les provinces devaient établir des commissions d'examen de la rémunération des juges et, de plus, en l'absence de recours à de telles commissions, que toute modification ou tout gel des traitements et salaires des juges des cours provinciales étaient illégaux.

---

[3] Scott (1996), p. 8

[4] *Renvoi relatif à la rémunération des juges* (1997), 150 DLR (4e) 577 et [1998] 1 R.C.S. 3.

***Le principe fondamental de l'indépendance de la magistrature***

L'analyse du juge en chef Lamer débuta avec une discussion exhaustive sur les principes fondamentaux de l'indépendance de la magistrature. Il conclut en affirmant que l'indépendance de la magistrature, est à l'origine, un principe constitutionnel non écrit, dont les origines remontent à l'*Act of Settlement* de 1701. Il s'agit d'une norme non écrite, reconnue et confirmée par le préambule de *la Loi constitutionnelle de 1867*. Par conséquent, les dispositions expresses de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne constituent pas un code exhaustif pour la protection de l'indépendance de la magistrature au Canada. Les dispositions précises des *Lois constitutionnelles* de 1867 à 1982 ne font [TRADUCTION] *«qu'établir ce principe dans l'appareil institutionnel qu'elles créent ou envisagent »* (par. 83).

L'*affaire des juges de l'Î.-P.-É.* confirme qu'il existe trois caractéristiques essentielles de l'indépendance de la magistrature : l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance administrative. La « sécurité financière » comporte à la fois une dimension individuelle et une dimension institutionnelle ou collective (par. 115 à 122). La sécurité financière collective ou institutionnelle comprend trois éléments, qui découlent tous de l'impératif qui veut que, autant que possible, les rapports entre les juges et l'exécutif soient dépolitisés (par. 131).

La nécessité de dépolitiser la relation entre les juges et l'exécutif exige au moins :

i) que la rémunération des juges ne soit pas modifiée ou gelée avant le recours à un processus indépendant, efficace et objectif qui permet de fixer cette rémunération. Par conséquent, *« pour assurer l'indépendance de la magistrature, il faut recourir à un organisme indépendant chargé de fixer ou de recommander les niveaux de rémunération des juges, analogue aux organismes qui existent dans de nombreuses provinces ainsi qu'à l'échelon fédéral. »* (par. 133);

ii) qu'en aucune circonstance, il ne soit permis à la magistrature, collectivement par l'entremise d'organisations représentatives ou à titre individuel, d'entamer avec l'exécutif ou des représentants de l'assemblée législative des négociations concernant sa rémunération. De telles négociations seraient fondamentalement incompatibles avec l'indépendance de la magistrature (par. 134); et

iii) que le traitement des juges ne soit réduit, en aucun cas, à un montant inférieur à un niveau minimum. Selon la Cour, «*...toute réduction des*

> *traitements des juges, y compris toute réduction* de facto *résultant de leur érosion par l'inflation, ne doit pas avoir pour effet de les abaisser sous le minimum requis par la charge de juge* » (par. 135).

Les gouvernements ne peuvent contourner l'exigence d'avoir recours à une commission d'examen de la rémunération avant de modifier ou de geler le traitement des juges que dans des circonstances extraordinaires et très graves. Sauf, dans ces circonstances rares et exceptionnelles, le gouvernement doit, en droit, se conformer aux trois éléments de la dimension collective ou institutionnelle de la sécurité financière susmentionnés. La sécurité financière constitue l'un des trois éléments fondamentaux de l'indépendance de la magistrature.

***L'exigence d'avoir recours à un processus particulier***

L'*affaire des juges de l'Î.-P.-É.* n'a pas dicté le format et les pouvoirs exacts d'un organisme d'examen indépendant, mandaté en vertu de la décision de la Cour. Toutefois, elle a établi certaines normes « d'indépendance, d'efficacité et d'objectivité ». Habituellement, celles-ci doivent renfermer au moins les éléments suivants :

i) les membres des commissions d'examen de la rémunération doivent bénéficier d'une certaine inamovibilité, dont la durée peut varier;

ii) les nominations aux commissions d'examen de la rémunération ne doivent pas relever entièrement de l'un des trois pouvoirs;

iii) les recommandations de la commission concernant la rémunération des juges doivent être présentées « *en s'appuyant sur des critères objectifs, et non sur des raisons d'opportunisme politique* »;

iv) il est préférable que la loi ou le règlement qui constitue la commission d'examen de la rémunération stipule une liste non exhaustive des facteurs pertinents qui pourraient la guider dans ses délibérations;

v) le processus effectué par les commissions d'examen de la rémunération doit être utilisé avant toute mise en œuvre de modification ou de réduction des traitements des juges;

vi) afin de parer au risque que l'inaction du gouvernement entraîne une réduction du traitement réel des juges en raison de l'inflation, la commission doit se réunir, au moins tous les trois à cinq ans, afin d'examiner le caractère adéquat des traitements des juges dans le temps;

vii) les rapports des commissions d'examen de la rémunération doivent avoir « *un effet concret sur la détermination des traitements des juges* ». Par conséquent, même s'il n'est pas nécessaire de donner force exécutoire au rapport, l'autorité législative ou exécutive responsable doit au moins donner suite au rapport, de façon formelle, à l'intérieur d'un délai précis;

viii) enfin, l'exécutif ou l'assemblée législative, selon le cas, doit être prêt à justifier toute décision de rejeter une ou plusieurs des recommandations fournies dans un rapport de commission d'examen de la rémunération, au besoin, devant une cour de justice.

Comme il a été envisagé dans l'*affaire des juges de l'Î.-P.-É.*, toutes les provinces, ainsi que le Territoire du Yukon, ont établi des commissions d'examen de la rémunération des juges des cours provinciales et territoriales.

En 1998, le Parlement promulgua des modifications importantes à la *Loi sur les juges*. Certaines de ces modifications ont été introduites pour répondre tout particulièrement à l'exigence que le processus de détermination de la rémunération des juges soit « indépendant, efficace et objectif ». Le mandat de cette Commission découle du nouveau processus d'examen de la rémunération des juges, établi par la *Loi sur les juges* et ses modifications.

### 1.3 Mandat

La Commission a été établie en vertu de l'article 26 de la *Loi sur les juges*. La Commission est permanente; elle a des bureaux permanents et une structure indépendante. Son mandat est clairement défini dans les paragraphes 26(1) et (2) de la *Loi sur les juges* :

> *26(1) Est établie la Commission d'examen de la rémunération des juges chargée d'examiner la question de savoir si les traitements et autres prestations prévues par la présente loi, ainsi que, de façon générale, les avantages pécuniaires consentis aux juges sont satisfaisants.*
>
> *Facteurs à prendre en considération*
>
> *(1.1) La Commission fait son examen en tenant compte des facteurs suivants:*

> *(a) l'état de l'économie au Canada, y compris le coût de la vie ainsi que la situation économique et financière globale du gouvernement;*
>
> *(b) le rôle de la sécurité financière des juges dans la préservation de l'indépendance judiciaire;*
>
> *(c) le besoin de recruter les meilleurs candidats pour la magistrature;*
>
> *(d) tout autre facteur objectif qu'elle considère pertinent.*
>
> *26(2) La Commission commence ses travaux le 1er septembre 1999 et remet un rapport faisant état de ses recommandations au ministre de la Justice du Canada dans les neuf mois qui suivent. Elle refait le même exercice, dans le même délai, à partir du 1er septembre tous les quatre ans par la suite.*

De plus, une nouvelle clause de référence fait partie du mandat de la Commission, en vertu de la *Loi*, selon laquelle le ministre de la Justice peut demander que d'autres rapports soient effectués par la Commission :

> *26(4) Le ministre peut, sans égard à l'examen quadriennal, demander à la Commission d'examiner la question visée au paragraphe (1) ou un aspect de celle-ci. La Commission lui remet, dans le délai qu'il fixe après l'avoir consultée, un rapport faisant état de ses recommandations.*

Les paragraphes 26(6) et 26(7) de la *Loi* énumèrent les responsabilités du ministre de la Justice, une fois que le rapport de la Commission lui a été présenté :

> *26(6) Le ministre dépose un exemplaire du rapport devant chaque chambre du Parlement dans les dix premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception.*
>
> *26(7) Le ministre donne suite au rapport de la Commission au plus tard six mois après l'avoir reçu.*

### 1.4 Principes directeurs

Au cours de nos délibérations, nous avons été guidés par notre mandat, tel qu'il est défini dans l'article 26 de la *Loi sur les juges*, décrit ci-dessus. En vertu de la *Loi*, nous sommes tout

particulièrement tenus de déterminer si les traitements et avantages des juges sont adéquats et, pour parvenir à les déterminer, nous devons tenir compte des quatre facteurs mentionnés dans le paragraphe 26(1.1).

Pendant notre enquête, nous avons traité chacun de ces facteurs de différentes façons. Nous avons tenu compte des renseignements présentés dans des mémoires provenant de diverses parties intéressées et des réponses fournies par ces parties, aux questions que nous avons posées pour obtenir des clarifications. Notre personnel a effectué de la recherche en notre nom. Nous avons demandé et obtenu des conseils éclairés relativement à des dossiers importants. Nous avons également passé énormément de temps à discuter entre nous des dossiers, des preuves à l'appui, des façons de les interpréter, et de nos conclusions et recommandations.

Il est important, dans l'intérêt du public et pour le bénéfice de toutes les personnes intéressées, y compris la magistrature et le gouvernement, que notre rapport définisse clairement le fondement et la justification raisonnée de nos recommandations. C'est pour cette raison que le contexte spécifique entourant nos recommandations individuelles est traité à fond dans les chapitres suivants du présent rapport. Nous estimons également que nous aiderons le lecteur à comprendre notre rapport de façon globale si nous exposons certains de nos principes directeurs et conclusions de base, en vue de lui fournir un aperçu de notre façon d'aborder les divers dossiers sous étude, compte tenu de la législation.

Notre travail a été influencé et guidé par l'articulation de la Cour suprême du Canada, dans l'*affaire des juges de l'Î.-P.-É.*, sur l'importance constitutionnelle du concept de l'indépendance de la magistrature. Dès le début du processus, nous avons tenté de bien assimiler et de respecter les exigences établies par la Cour pour mettre sur pied un processus particulier qui serait « indépendant, efficace et objectif, » visant à déterminer la rémunération des juges.

Nous affirmons avec insistance l'importance d'une magistrature indépendante et nous reconnaissons le rôle que joue la sécurité financière comme élément fondamental de l'indépendance mentionnée au deuxième facteur décrit dans le paragraphe 26(1.1). Nous notons, toutefois, en ce qui a trait à cette question, que l'*affaire des juges de l'Î.-P.-É.* ne fournit pas de

directives explicites en ce qui a trait au niveau de rémunération requis pour assurer l'indépendance de la magistrature, outre ce qui suit :

i) le niveau minimal doit être à ce point qu'il ne créera aucune perception que les juges sont susceptibles à l'ingérence politique exercée par le biais de la manipulation financière (par. 193); et

ii) les traitements *« sont adéquats, correspondent au statut, à la dignité et aux responsabilités propres à leurs fonctions»* (par. 194).

Nous citons ces références pour illustrer un point important. En notre opinion, il n'y a aucune réponse unique, qui peut être justifiée de façon objective, à la question relative à la rémunération adéquate pour la magistrature, compte tenu des facteurs énumérés dans le paragraphe 26(1.1). Cela ne signifie pas que les enjeux ne puissent pas être traités en toute objectivité. Nous croyons qu'ils peuvent être traités de façon objective et que nous avons réussi à le faire. Cependant, tout compte fait, des décisions doivent être prises, ce qui nécessite des compromis en regard d'objectifs ou intérêts parfois divergents.

Par exemple, conformément au premier facteur énuméré dans le paragraphe 26(1.1), nous étions explicitement tenus de considérer l'état de l'économie et la situation économique du gouvernement. Nous avons reçu de la documentation du gouvernement qui indique que l'économie est vigoureuse et que sa situation économique est bonne. Nous avons donc conclu qu'aucune restriction financière ne devrait se répercuter sur la capacité du parlement à s'assurer que la rémunération de la magistrature soit adéquate. Toutefois, même si aucune restriction financière n'est imposée et que cette nouvelle soit importante et bienvenue, elle ne devrait pas être perçue comme étant une invitation à gaspiller l'argent des contribuables. Cette position nous a permis de recommander, sans restrictions, ce que nous estimions être adéquat, mais elle ne nous a pas aidés à déterminer les recommandations à mettre de l'avant.

Dans le même ordre d'idée, il est important de noter dans l'interprétation du troisième facteur décrit dans le paragraphe 26 (1.1), relativement au recrutement des candidats exceptionnels pour la magistrature, qu'aucune définition objective n'a été établie pour le mot « meilleurs ». Un exemple pour illustrer le besoin de parvenir à un compromis est de comparer ce facteur au contexte des différences régionales dans l'ensemble du Canada. En général, tous les membres de la magistrature obtiennent le même traitement, peu importe l'endroit où ils habitent et travaillent.

Toutefois, il faut être conscient du fait que, pour attirer les meilleurs candidats dans les régions métropolitaines, il faudrait leur offrir une rémunération plus élevée que celle offerte aux meilleurs candidats des régions rurales du Canada. La Commission a donc examiné s'il fallait établir un différentiel de rémunération entre les juges, calculé sur une base provinciale ou régionale, comme l'ont examiné diverses commissions triennales[5]. Pour des raisons décrites plus loin dans le présent rapport, nous avons conclu que nous ne devrions pas recommander de différentiel de rémunération suivant les régions. Néanmoins, nous avons constaté qu'à moins que le gouvernement rémunère les juges de toutes les régions du pays en fonction du marché de services juridiques le « plus payant » ou le plus rentable, ce qui à notre avis n'est ni réaliste ni responsable, les traitements uniformes auront une incidence différente, dans différentes régions du pays, sur la capacité d'attirer les meilleurs candidats à la magistrature. Après avoir évalué les représentations des parties et compte tenu des réalités susmentionnées, nous sommes parvenus à des compromis qui, en notre opinion, respectent davantage le meilleur intérêt du pays.

Nous avons tenté, conformément au quatrième facteur énuméré au paragraphe 26(1.1), d'obtenir des renseignements relatifs à divers critères objectifs que nous jugions pertinents pour nos délibérations. Parmi ces critères, en ce qui a trait aux traitements, nous avons tenu compte des comparateurs pour tirer des conclusions sur le caractère adéquat des traitements, compte tenu particulièrement des deuxième et troisième facteurs énumérés. Nous avons pris en considération divers comparateurs, mais nous estimons que la position unique de la magistrature au Canada milite fermement contre une approche faisant appel à des formules techniques pour déterminer le caractère adéquat d'un traitement. En ce qui concerne les régimes de pension et autres avantages, nous avons obtenu des conseils de spécialistes sur les pratiques qui sont habituellement adoptées dans les secteurs privé et public. Encore une fois, nous aimerions souligner que même si ces renseignements se sont avérés utiles et profitables, ils n'étaient pas déterminants.

Enfin, nous aimerions conclure cette section en mentionnant que non seulement le rôle et les responsabilités de la magistrature sont uniques dans notre société, mais ils évoluent constamment

---

[5] La Commission Lang (1983) a considéré recommander des écarts régionaux entre les traitements des juges et a rejeté le concept, « *afin d'éviter la création de catégories différentes au sein de la magistrature* » (p. 7). Toutefois, la Commission Lang a recommandé « *que la prochaine commission triennale étudie l'opportunité de tenir compte des écarts régionaux et du coût de la vie pour fixer le traitement et les avantages des juges* » (p. 15). La commission de relève, Guthrie (1987), conclut que « *après réflexion, nous ne recommandons pas de modifications* » (p. 10).

en fonction de la dynamique et des besoins de la société canadienne. En regard de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la « Charte ») et en raison de la complexité croissante de nos relations sociales et économiques, la magistrature joue un rôle public de plus en plus important dans la prise de décisions clés qui touchent tout le monde. De plus, les caractéristiques de la magistrature ont changé et continuent d'évoluer : les juges sont nommés à un âge plus jeune et de plus en plus de femmes sont nommées à la magistrature. La charge professionnelle des juges a augmenté, étant donné qu'un nombre accru de cas sont référés à des cours supérieures pour jugement. Bon nombre de ces cas sont délicats et controversés. Ils retiennent l'attention du public et des médias. Les décisions judiciaires engendrent souvent des débats politiques importants. Ces tendances doivent être reconnues au moment d'examiner le caractère adéquat du traitement et des avantages pécuniaires des juges, pour assurer leur indépendance et attirer les meilleurs candidats à la magistrature.

### 1.5 Processus opérationnel

La Commission a tenté d'établir un processus ouvert et accessible à toutes les parties intéressées à participer à nos travaux ou à suivre les travaux de la Commission. Un site Web a été créé et tous les documents accessibles par voie électronique ont été affichés sur le site (voir http://www.quadcom.gc.ca). Des hyperliens s'y trouvent également pour accéder à d'autres sites et documents pertinents. Une adresse de courriel a été ajoutée, pour permettre aux parties intéressées de communiquer directement avec la Commission et avec la directrice exécutive de la Commission, à notre bureau d'Ottawa.

En novembre 1999, un avis de l'enquête et du processus d'enquête de la Commission a paru dans tous les grands journaux du pays. Dans cet avis, une invitation a été lancée à toutes les personnes intéressées à présenter des soumissions écrites à la Commission et la date de l'audience publique a été fournie. Une copie de l'annonce se trouve à l'annexe 1. De plus, le président a écrit des lettres aux ministres de la Justice et procureurs généraux des provinces et territoires ainsi qu'aux barreaux pour les informer de l'enquête de la Commission et les inviter à transmettre des mémoires ou des commentaires sur les sujets visées par notre mandat.

La Commission a reçu des mémoires de 20 parties. Les mémoires provenant de la Conférence canadienne des juges et du Conseil canadien de la magistrature (« la Conférence et le Conseil »), représentant la magistrature, et celles provenant du gouvernement, traitaient de nombreuses questions relatives aux traitements et avantages pécuniaires. Les soumissions d'autres parties traitaient d'une gamme plus limitée de questions spécifiques. La liste des personnes qui ont envoyé des soumissions écrites se trouve à l'annexe 2.

La Commission a tenu une audience publique le 14 février 2000, au Centre des congrès du gouvernement du Canada, situé sur la rue Rideau, à Ottawa. L'audience s'est poursuivie le 20 mars 2000, au même endroit. Une copie des avis d'audiences ainsi que la liste des participants se trouvent à l'annexe 3. Des exemplaires des transcriptions officielles de ces audiences sont disponibles à des fins de consultation au bureau de la commission. Pour y avoir accès, vous communiquez avec la directrice exécutive.

# CHAPITRE 2

# TRAITEMENTS DES JUGES

La détermination de la rémunération des juges est fondée sur l'impératif constitutionnel voulant que l'indépendance de la magistrature soit favorisée et maintenue. Cela signifie obligatoirement que l'évaluation du traitement et des avantages des juges doit commencer par la reconnaissance du rôle spécial des juges au Canada et des responsabilités uniques qu'ils assument. Comme il est décrit dans le mémoire du gouvernement, le rôle et les responsabilités des juges sont « *sui generis* », c'est-à-dire, dans une catégorie ou une classe qui leur est propre[1]. En ce qui nous concerne, leur rôle et leurs responsabilités exigent qu'ils reçoivent un traitement et des avantages qui leur assurent un niveau de vie raisonnable, aussi bien avant qu'après leur retraite, et qui correspondent à leur poste et à leurs fonctions dans notre société, afin qu'ils puissent continuer à faire progresser de façon impartiale et sans crainte l'administration de la justice.

Dans ce chapitre, nous exposons en détail ce dont nous avons tenu compte relativement à l'évaluation du caractère adéquat des traitements actuels des juges, l'évaluation des propositions soumises et des autres questions que nous avons considérées pertinentes et utiles.

## 2.1 Le cadre juridique

L'obligation d'indépendance de la magistrature exigée par la Constitution a donné lieu à des dispositions spéciales en vertu de notre loi concernant les juges. Certaines de ces dispositions ne reconnaissent pas aux juges certains droits fondamentaux et avantages dont disposent généralement la plupart des Canadiens. D'autres dispositions établissent des droits spéciaux pour

[1] Mémoire du gouvernement daté du 20 décembre 1999, paragraphe 31.

les juges. Certains des indicateurs des responsabilités et du rôle unique des juges sont contenus dans la Constitution et dans notre jurisprudence constitutionnelle. D'autres sont issus de dispositions législatives générales comme la *Loi sur les juges,* par exemple. Ensemble, ils définissent les paramètres juridiques à l'intérieur desquels la politique de rémunération des juges doit être déterminée.

***Principes constitutionnels***

Le premier indicateur constitutionnel de l'importance de l'indépendance de la magistrature se trouve à l'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cette disposition fait des juges canadiens les seules personnes dans la société canadienne dont la rémunération doit, par exigence constitutionnelle, être établie par le Parlement. Comme il est mentionné à l'article 1.2 du chapitre 1, la jurisprudence constitutionnelle, qui a été établie plus récemment dans l'*affaire des juges de l'Î.-P.-É.*, exige que cela soit fait à la suite d'un processus de révision par des commissions indépendantes d'examen de la rémunération.

Les principes constitutionnels empêchent aussi que le traitement des juges ne tombe sous un niveau minimum acceptable. Comme l'a déclaré le Juge en chef Lamer :

> *... La confiance du public dans l'indépendance de la magistrature serait sapée si les traitements versés aux juges étaient si bas que ces derniers risqueraient d'être perçus comme étant vulnérables aux pressions politiques exercées par le biais de la manipulation financière, comme cela se produit dans bon nombre de pays*[2].

Dans l'arrêt *La Reine c. Beauregard*[3], le juge en chef Dixon a approuvé la disposition suivante de la Déclaration universelle de l'indépendance de la magistrature (1983), qui affirme que les traitements des juges :

---

[2] *Supra*, Chapitre 1, note 4, par. 135, et Mémoire du gouvernement daté du 20 décembre 1999, par. 24.
[3] [1986] 2 R.C.S. 56.

> *...[doivent être adéquats], correspondent à leur situation ainsi que la dignité et la responsabilité de leur poste et sont régulièrement ajustés en fonction de l'augmentation de l'indice des prix*[4].

Toutefois, comme l'a écrit le ministère de la Justice dans ses mémoires à la Commission Crawford en 1993:

> *[TRADUCTION]Il n'existe pas de façon particulière de déterminer le salaire qui permet de procurer le degré de sécurité financière nécessaire pour assurer l'indépendance de la magistrature. Le salaire a toujours été et sera toujours déterminé en fonction d'une décision délibérée, et c'est le Parlement qui, en vertu de notre constitution, est seul responsable de prendre cette décision*[5]...

L'interdiction constitutionnelle pour les juges de négocier une partie quelconque de leur régime de rémunération, y compris les traitements, avec l'exécutif ou des représentants de l'assemblée législative est également pertinente. Cette interdiction de négocier est exceptionnelle. Aucune autre catégorie de personnes au Canada ne subit une restriction semblable. Cette restriction interdit aux juges de négocier ou solliciter des améliorations à leur régime de rémunération, sauf dans le cadre du processus des commissions d'examen de la rémunération. En vertu de nos traditions et de nos lois, les juges ne se prononcent pas publiquement sur de telles questions. Comme l'a écrit le juge en chef Lamer dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É. :*

> *Je reconnais que l'interdiction que fait la Constitution aux juges de négocier leurs traitements place ces derniers dans une situation intrinsèquement désavantageuse comparativement aux autres personnes rémunérées à même les fonds publics, du fait qu'ils ne peuvent pas faire pression sur l'exécutif et le législatif [sic] relativement au niveau de leur rémunération. Douglas A. Schmeiser et W. Howard McConnell ont très bien exprimé cette idée dans L'*indépendance des juges des cours provinciales : un gage commun *(Association canadienne des juges de cours provinciales, Toronto, 1996), à la page 15 :*
>
> > *En raison de la convention constitutionnelle selon laquelle les juges ne doivent pas se prononcer sur des questions d'ordre politique, ces derniers sont désavantagés par rapport à d'autres groupes lorsque vient le moment de convaincre les*

---

[4] *Ibid.*, par. 33.

[5] *1975 Équivalence – Une explication*, ministère de la Justice, octobre 1992, p. 7, contenu à l'annexe 3 du Mémoire de la Conférence et du Conseil du 14 février 2000.

> *gouvernements de leur accorder des augmentations de traitement.*
>
> *Je ne doute pas que ce soit le cas, quoique, dans une certaine mesure, le fait que les juges ne peuvent pas participer à de telles négociations est contrebalancé [*par les garanties constitutionnelles exigeant un processus d'examen de la rémunération par une commission indépendante*]. De façon plus particulière, la participation obligatoire d'une commission indépendante supplée à la tenue de négociations, car elle permet aux membres de la magistrature de faire part de leurs préoccupations concernant le niveau de leur rémunération, préoccupations qui autrement seraient formulées à la table des négociations*[6] ...

Si le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.* établit clairement que cette interdiction de négociation n'empêche pas les juges en chef et les organisations représentant les juges de faire part aux gouvernements de leurs préoccupations ou de leurs observations relativement au caractère adéquat de la rémunération des juges, il n'en reste pas moins que l'interdiction signifie que les juges ne profitent pas d'un droit fondamental que les autres Canadiens ont – le droit d'affirmer ouvertement la nécessité d'améliorer la rémunération et d'entamer des négociations à ce sujet.

En partie pour contrebalancer l'interdiction de négociation concernant la rémunération des juges, et la politisation qui en résulterait autrement, de plein droit, la magistrature profite de l'indexation annuelle obligatoire de leurs salaires. Ce droit, établi par l'article 25 de la *Loi sur les juges*, est aussi unique. Depuis 1981, la loi[7] prévoit l'indexation automatique en fonction de l'Indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques (alors connu sous le nom de l'Indice de la rémunération pour un ensemble d'industries) qui se fait le 1$^{er}$ avril de chaque année.

---

[6] *Supra*, note 2, par. 189.

[7] L'Indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques (l'« IAE ») est une mesure des salaires. Il a pour but, et y parvient pour de nombreuses années, de tenir compte d'autres changements en plus de ceux du coût de la vie dont fait état l'indice des prix à la consommation (l'« IPC »). Durant la période de 1992-1998, l'augmentation cumulative de l'IAE était de 14,51 %, comparativement à une augmentation cumulative de 10,2 % de l'IPC. Toutefois, l'IAE ne dépasse pas nécessairement l'IPC à chaque année. Par exemple, l'augmentation de l'IAE, utilisé pour indexer les salaires des juges depuis le 1$^{er}$ avril 2000, était de 0,67 % seulement, comparativement à une augmentation de 1,7 % de l'IPC pour la même période. C'était le niveau le plus bas que l'IAE ait connu depuis 1981.

***Dispositions législatives***

Plusieurs dispositions législatives font aussi état de la place spéciale qu'occupent les juges dans notre société. Par exemple, selon nos lois :

i) Il est interdit aux juges d'entreprendre toute activité extérieure à leurs fonctions judiciaires[8] ; et

ii) l'accession à la magistrature est réservée aux avocats membres du barreau de n'importe quelle province du Canada depuis au moins dix ans. Cela constitue une condition d'admissibilité minimale propre aux juges[9].

***Autres considérations***

Tous les facteurs constitutionnels et législatifs décrits ci-dessus contribuent à l'ensemble du cadre législatif dans lequel toute analyse du caractère adéquat du traitement des juges doit être entreprise. Nous étions attentifs à ces facteurs et à ce cadre en entreprenant notre tâche.

Cependant, d'autres considérations sont aussi pertinentes à la détermination du traitement des juges. La première étant sans doute le fait que la nature du travail exigé et attendu des juges canadiens a subi des changements importants au cours des ans. La magistrature doit répondre à des exigences croissantes et qui changent sans cesse. L'augmentation des litiges au Canada, la complexité des questions actuellement soumises devant les tribunaux et l'examen plus attentif que fait le public des décisions judiciaires sont le résultat de l'introduction de la *Charte.* Celle-ci a rendu le processus de « jugement » et ses exigences plus coûteux, aussi bien au niveau de la première instance que celui de l'appel. Il n'y a pas de raison de conclure que cela changera durant la période du mandat qui concerne notre rapport.

Nous avons également reconnu les contraintes auxquelles les juges seraient exposés s'ils devenaient insatisfaits de leurs conditions de travail ou de leur régime de rémunération. En

---

[8] Article 55 de la *Loi sur les juges* (Canada).

[9] Article 3 de la *Loi sur les juges* (Canada). Évidemment, cette disposition a pour but d'assurer que les candidats à la magistrature ont atteint le niveau d'expérience, de jugement et d'aptitude requis, de même que l'ancienneté et la reconnaissance nécessaires dans le milieu juridique afin de voir leur candidature considérée. Essentiellement, cela représente une sorte de seuil de compétences législatives.

termes concrets, si le moral des juges, après leur accession à la magistrature, devait diminuer en raison de telles questions, il n'existe pas de forum ou de recours, si ce n'est la démission des juges concernés ou le litige, qui leur permettrait de parvenir à un règlement négocié de leurs plaintes ou de leur insatisfaction. Encore une fois, en vertu de notre système constitutionnel, la magistrature ne s'exprime pas publiquement sur de telles questions. Les juges ne peuvent demander réparation qu'une fois tous les quatre ans, dans le cadre d'une commission d'examen de la rémunération. Cela constitue une restriction additionnelle des options qui s'offrent à eux comparativement à celles dont disposent d'autres Canadiens.

De plus, de nombreux concepts et mécanismes simples et utiles pour établir des politiques de rémunération dans les secteurs privé et public ne se sont pas traditionnellement appliqués, et ne peuvent parfois pas s'appliquer, à la magistrature. Bien que cela découle d'une politique publique rationnelle et d'exigences constitutionnelles dans certains cas, cela ne signifie pas que la possibilité d'utiliser des approches flexibles ou créatives aux politiques de rémunération des juges soit limitée. Par exemple :

i) Dans le secteur privé, il est d'usage d'établir des politiques de rémunération, incluant les niveaux de salaire, pour les titulaires de postes de gestion et de haute direction, en considérant et en intégrant au besoin une combinaison de moyens : régimes de primes, participation aux bénéfices, participation aux gains, primes au mérite, primes d'intéressement à long terme, régimes d'achat d'actions et options d'achat d'actions. Certains de ces mécanismes peuvent s'appliquer, et s'appliquent d'ailleurs, aux avocats en exercice au sein de cabinets d'avocats ou dans des entreprises du secteur privé. Ils ne s'appliquent toutefois pas à la magistrature;

ii) De la même façon, le recours aux techniques de rémunération parfois utilisées dans la fonction publique est difficile. Si la rémunération au rendement, les régimes de primes, la rémunération « à risque » ou variable et les primes de recrutement ou à la signature jouent tous potentiellement un rôle dans la détermination de la rémunération des cadres supérieurs ou des personnes nommées par décret au gouvernement, de tels concepts ne s'intègrent pas facilement dans la conception d'un régime de rémunération des juges. Quoi qu'il en soit, nous croyons qu'il ne serait pas dans l'intérêt du public d'appliquer certains de ces mécanismes à la magistrature;

iii) Les concepts de promotion et de rémunération au mérite ne s'appliquent pas dans le contexte judiciaire.

Ces facteurs rendent difficile l'évaluation des salaires des juges, et les possibilités d'innover à peu prêt nulles. Par conséquent, la Commission croit qu'il est important de reconnaître que les contraintes pratiques et les exigences juridiques définissent toutes deux les limites pour établir des politiques de rémunération des juges.

Nous avons également tenu compte de trois autres considérations matérielles.

Premièrement, comme il en sera discuté plus loin dans ce rapport, les régimes de retraite qui existent actuellement pour la magistrature sont uniques au Canada à plusieurs points de vue. Ceci découle de motifs de politique et constitutionnels importants. Comme plusieurs commissions triennales l'ont constatée, la valeur d'une rente pour les juges constitue une part importante de la rémunération totale dont ils peuvent disposer. D'après nous, l'évaluation du caractère adéquat des salaires des juges ne peut s'entreprendre de façon prudente ou juste sans un examen de la rémunération totale des juges, incluant les prestations de retraite. La considération de la valeur de la prestation de pension dont disposent les juges à leur retraite est un facteur important, bien que non décisif, dans la détermination des niveaux de traitement.

Deuxièmement, dans plusieurs mémoires reçus par la Commission, il a été souligné pour des raisons diverses que la démographie de la magistrature a changé considérablement, et qu'elle en est venue à inclure, avec le temps, la nomination d'un plus grand nombre de femmes et de jeunes juges. La réalisation d'une plus grande diversité dans le profil démographique de la magistrature, un objectif de politique louable que le gouvernement, la magistrature et le barreau ont déterminé et soutenu depuis longtemps, entraîne aussi ses propres conséquences sur la rémunération. L'une de ces conséquences est l'espérance de vie plus longue de certains des juges par rapport à d'autres, ainsi qu'une durée des fonctions plus longue que prévu pour les juges plus jeunes avant d'être admissibles à la retraite comparativement à celle des juges nommés à des âges plus avancés. Ces facteurs ont des répercussions à la fois sur l'évaluation des salaires des juges et sur les questions relatives au régime de retraite actuel de la magistrature.

Finalement, contrairement aux secteurs privé et public, les facteurs de maintien en poste n'ont pas traditionnellement joué un rôle concret dans la détermination du traitement des juges. Historiquement, peu de juges ont démissionné de leur poste avant leur admissibilité à la retraite,

sauf en raison de problèmes de santé ou pour des motifs personnels. De nos jours, il ne serait pas raisonnable de considérer que le maintien en poste n'est pas un facteur important dans la rémunération des juges.

### 2.2 Les positions des parties

Actuellement, les juges (à l'exception des juges puînés de la Cour suprême du Canada) reçoivent un traitement annuel de 179 200 $, incluant l'indexation à compter du 1er avril 2000, conformément à l'article 25 de la *Loi sur les juges*. Également à partir du 1er avril 2000, les juges en chef et les juges en chef adjoints de la Cour supérieure, de la Cour fédérale et de la Cour de l'impôt reçoivent un traitement de base de 196 500 $, et les juges de la Cour suprême du Canada reçoivent un traitement de base de 213 300 $. Le traitement du juge en chef du Canada, rajusté en avril 2000, est de 230 200 $.

Sur la question du caractère adéquat de ces traitements, les principaux intéressés étaient fortement divisés.

La Conférence et le Conseil ont insisté pour que les salaires des juges soient augmentés à au moins 225 000 $ par an à partir du 1er avril 2000. Ils ont de plus recommandé avec insistance qu'on établisse une disposition pour compléter ce traitement de base avec d'autres augmentations périodiques, en plus de l'indexation annuelle obligatoire prévue par la loi, pour la durée du mandat de la présente Commission et dans la proportion nécessaire pour tenir compte de tout mouvement additionnel dans la rémunération des sous-ministres principaux du gouvernement.

La demande d'un niveau de traitement de 225 000 $ était fondée en partie sur la proposition qu'une telle augmentation était justifiée pour établir un rapport nécessaire et raisonnable entre la rémunération des juges et celle des avocats-plaideurs senior parmi lesquels les juges sont traditionnellement nommés. De plus, on a soutenu que les hausses récentes des salaires des sous-ministres principaux du gouvernement justifiaient un tel niveau de salaire. La Conférence et le Conseil ont aussi souligné que l'examen de la rémunération des juges a lieu désormais tous les quatre ans au lieu de l'intervalle de trois ans qui existait avant 1998. Par conséquent, le

traitement des juges ne sera pas révisé de nouveau avant au moins l'automne 2003. En comparaison, la prochaine révision de la rémunération des sous-ministres principaux et d'autres membres du gouvernement se fera en 2001. De plus, selon ce qui s'est produit par le passé, certains délais sont à prévoir dans la mise en application des recommandations salariales présentées par cette Commission et, par la suite, acceptées par le Parlement. Pour toutes ces raisons, la magistrature a soutenu que le temps était venu pour une « *augmentation réelle et substantielle* » des traitements de la magistrature.

À l'inverse, le gouvernement a suggéré que le niveau actuel de traitement des juges, combiné avec des rajustements annuels automatiques, comme prévu par la disposition sur l'indexation, reflète un niveau de rémunération adéquat et acceptable pour les juges. Si par contre la Commission concluait qu'une augmentation salariale des juges était nécessaire en fonction des tendances dans la fonction publique fédérale, l'augmentation maximale que l'on pourrait justifier serait de 5,7 % à partir du 1er avril 2000, incluant l'indexation légale prévue à la même date.[10]

Le gouvernement a fait valoir que l'effet de l'article 25 de la *Loi sur les juges* était « *non pas seulement de protéger les salaires des juges de l'inflation, mais d'offrir une hausse réelle des salaires* »[11]. Il a également affirmé que le niveau des salaires actuels des juges tenait pleinement compte des recommandations de la Commission Scott (1996), lesquelles exprimaient des inquiétudes relatives à l'érosion des salaires de la magistrature à la suite du gel des salaires des juges et d'autres fonctionnaires rémunérés par l'État pour la période de cinq ans à partir de décembre 1992 jusqu'au 31 mars 1997, conformément à *la Loi sur les restrictions salariales du secteur public* (Canada)[12]. Cette loi a eu pour conséquence la suspension de l'indexation annuelle légale des salaires des juges pour une période de cinq ans et aucune autre modification du niveau des salaires n'a été apportée.

La Commission Scott recommandait qu'à partir du 1er avril 1997 le gouvernement introduise « *un juste rajustement à la hausse des salaires des juges de façon à s'assurer que l'érosion de la*

---

[10] Mémoire du gouvernement daté du 20 décembre 1999, par. 25 et 40.
[11] *Ibid.*, par. 18.
[12] *Ibid.*, par. 11.

*base salariale entraînée par l'élimination de l'indexation légale soit effectivement corrigée »*[13]. Cette recommandation a été mise en application sur une période de deux ans et a donné lieu à une première augmentation de 4,1 % du traitement des juges le 1er avril 1997, puis à une autre de 4,1 % le 1er avril 1998. Le gouvernement a soutenu que ces augmentations s'ajoutaient au rétablissement de l'indexation annuelle et qu'elles avaient pour conséquence de ramener le traitement des juges aux niveaux qu'ils auraient atteints si l'indexation n'avait pas été suspendue durant les cinq années de gel des salaires[14].

**2.3 Les bases de comparaison proposées**

La Conférence et le Conseil ont proposé à la Commission que le caractère adéquat des traitements actuels des juges soit examiné en utilisant différentes bases de comparaison, à savoir :

i) Les salaires actuels du niveau de sous-ministres principaux le plus élevé du gouvernement (« DM-3 »);

ii) Les revenus du tiers supérieur des avocats en pratique privée au Canada, selon les renseignements fiscaux disponibles;

iii) Les salaires versés aux juges, y compris les juges senior, dans d'autres juridictions, incluant l'Angleterre, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Comme il en a été question ultérieurement, le gouvernement a exprimé des inquiétudes en ce qui concerne l'applicabilité et la fiabilité de telles bases de comparaison.

En raison des considérations juridiques spéciales et d'autres considérations qui établissent le cadre dans lequel le traitement des juges doit être évalué et déterminé, aucune des bases de comparaison envers la magistrature n'est vraiment appropriée. Néanmoins, chacune contribue à l'évaluation globale du caractère adéquat des salaires des juges. Dans ce contexte, certaines bases de comparaison sont plus utiles que d'autres.

---

[13] Scott (1996), p. 16.
[14] *Supra*, note 10, par. 12.

Nous avons conclu que toutes les bases de comparaison proposées devraient faire partie de nos considérations, mais, comme nous l'avons fait remarquer plus haut, il n'est pas souhaitable ou approprié d'adopter une approche fondée uniquement sur des formules pour déterminer un niveau de traitement adéquat pour les juges. Cette conclusion a été confortée par notre examen des rapports de différentes commissions triennales. Chacune considérait au moins une des bases de comparaison qui nous ont été proposées par la Conférence et le Conseil, et toutes leur accordaient plus ou moins de valeur selon leur perception des circonstances qui existaient au moment de leur enquête respective. Par conséquent, si une base de comparaison peut être utilisée durant la période de mandat d'une commission sur la rémunération, une autre pourrait s'avérer plus appropriée durant l'examen d'une autre commission en fonction de toutes les considérations pertinentes à ce moment. D'après nous, pour l'instant, aucune base de comparaison ne peut ni ne devrait prévaloir.

Plusieurs commissions triennales ont traité dans leurs rapports du concept de « rapport » entre le traitement des juges et le salaire des titulaires de postes DM-3 ou la rémunération des avocats seniors. Dans certains cas, des recommandations concernant les salaires des juges se basaient sur un « différentiel » suggéré entre le niveau de traitement des juges et le salaire d'un ou de plusieurs groupes de personnes proposés comme base de comparaison. Les commissions Lang (1983), Guthrie (1987), Courtois (1990) et Crawford (1993) ont donc toutes tenu particulièrement compte du rapport qui a toujours existé entre le traitement des juges et le salaire des fonctionnaires de la catégorie DM-3, et de l'état de cette relation au moment de leurs enquêtes respectives. De la même façon, ces commissions ainsi que la Commission Scott (1996) ont jugé que les revenus des praticiens constituaient une base de comparaison pertinente et utile, et ont considéré la relation existant entre le traitement des juges et le revenu des avocats en pratique privée comme un facteur important lorsqu'elles ont formulé leurs recommandations sur le traitement des juges. Dans le cas de la Commission Scott (1996), dont il est question plus loin, cette base de comparaison était considérée la plus importante de toutes aux fins de ses recommandations salariales.

À notre avis, les critères maintenant énumérés au paragraphe 26(1.1) de la *Loi sur les juges* permettent expressément que de telles relations soient considérées. Le critère donné au

paragraphe 26(1.1)(c), par exemple, aborde sciemment la question du recrutement de candidats qualifiés pour la magistrature. Traditionnellement, la plupart des juges au Canada proviennent des rangs des praticiens. Par conséquent, les facteurs qui incitent ou dissuadent les praticiens d'accéder à la magistrature sont importants pour le recrutement de candidats aux postes de juge. Les différentiels au niveau de la rémunération constituent manifestement un des facteurs influençant la décision des praticiens d'accéder à la magistrature. De la même façon, aucune des parties devant cette Commission n'a contesté la proposition voulant que la rémunération des titulaires de postes DM-3 puisse être considérée par la présente Commission, si nous le jugions pertinent, en vertu du paragraphe 26(1.1)(d).

Une partie de notre mandat premier en vertu de la *Loi sur les juges* est de vérifier si le traitement des juges est adéquat. Le terme « adéquat » est de nature relationnelle. En cherchant à déterminer sa signification dans le contexte du traitement des juges, plusieurs questions se posent : Adéquat dans quel but? Adéquat par rapport à qui ou à quoi? Adéquat pendant quelle période? Dans le contexte des principes constitutionnels exposés dans l'*affaire des juges de l'Î.-P.-É.*, nous avons conclu que, s'il doit guider nos travaux, le sens concret du terme « adéquat » nous oblige à déterminer ce qui constitue un niveau de traitement équitable et suffisant pour la magistrature en tenant compte des facteurs exposés au paragraphe 26(1.1). Ce qui est requis dans ce contexte, c'est un niveau de traitement approprié, et non pas idéal, pour les juges.

***Comparaison avec le niveau DM-3***

Le nombre de titulaires de postes DM-3 varie en raison des démissions et des promotions[15]. Dix sous-ministres dans le gouvernement étaient au niveau DM-3 à la fin du mois de novembre 1999. Le 1er avril 2000, il y en avait 13.

À la suite d'un rapport, en 1998, du Comité Strong [16] sur la rétention et la rémunération

---

[15] Réponses aux demandes du gouvernement du Canada à la Commission d'examen de la rémunération des juges, datées du 19 avril 2000, par. 5.

[16] Premier rapport du Comité consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction, daté de janvier 1998 (le « Comité Strong »).

du personnel de direction, des augmentations importantes des niveaux de salaire des fonctionnaires de la catégorie DM-3, entre autres, ont été recommandées et finalement acceptées par le gouvernement. En résumé, le Comité Strong recommandait une augmentation de 19,4 % du traitement de base des fonctionnaires de la catégorie DM-3 à partir du 1er avril 1998, plus une rémunération variable à risque. Tel qu'établi depuis le 1er avril 1999, le point milieu du salaire de base des fonctionnaires de la catégorie DM-3 est de 188 250 $ sur une échelle globale allant de 173 000 $ à 203 500 $. Le tableau 2.1 ci-dessous, tiré du matériel fourni à la Commission par le gouvernement[17], montre les augmentations au point milieu de l'échelle salariale de la catégorie DM-3 depuis 1992.

**Tableau 2.1**
**Points médians et échelles salariales de base de la catégorie DM-3**

| Date | Point médian | Échelle salariale de base |
|---|---|---|
| 1er avril 1992 | 150 750 $ | 136 000 $ à 165 500 $ |
| 1er juin 1992 | 155 300 $ | 140 100 $ à 170 500 $ (hausse de 3 % légiférée, en vigueur le 1er juin 1992) |
| 1er avril 1993 | 155 300 $ | 140 100 $ à 170 500 $ |
| 1er avril 1994 | 155 300 $ | 140 100 $ à 170 500 $ |
| 1er avril 1995 | 155 300 $ | 140 100 $ à 170 500 $ |
| 1er avril 1996 | 155 300 $ | 140 100 $ à 170 500 $ |
| 1er avril 1997 | 155 300 $ | 140 100 $ à 170 500 $ |
| 1er avril 1998 | 188 250 $ | 173 000 $ à 203 500 $ (augmentation de 19 % à la suite des recommandations du Comité consultatif) |
| 1er avril 1999 | 188 250 $ | 173 000 $ à 203 500 $ |

[17] Lettre du ministère de la Justice, Canada, datée du 9 décembre 1999.

En plus des hausses du niveau de leur salaire de base, les titulaires de postes DM-3 ont eu droit depuis le 1er juillet 1996 à une certaine forme de rémunération au rendement variable ou à risque. Le Comité Strong a recommandé de remplacer le régime de rémunération au rendement qui existait auparavant par un nouveau régime de rémunération à risque pour la catégorie DM-3, qui varierait en fonction du rendement obtenu par rapport à des cibles convenues et à la réalisation des plans d'activités. Ce régime de rémunération variable était considéré par le Comité Strong comme une partie intégrante de la rémunération totale des fonctionnaires de la catégorie DM-3. Pour ces fonctionnaires, c'est un élément de la rémunération ayant un impact sur la rente de retraite parce qu'il est tenu en compte pour calculer le montant annuel de la rente. Quatorze personnes, de niveau DM-3, ont reçu une rémunération à risque depuis le 1er avril 1999.

Le Comité Strong recommandait qu'une rémunération à risque ou variable représentant jusqu'à 10 % du salaire soit mise en vigueur le 1er avril 1999 pour les fonctionnaires de la catégorie DM-3, et jusqu'à 20 % le 1er avril 2001 (pour les résultats de l'exercice 2000-2001). Le tableau 2.2 ci-dessous, montre l'échelle des primes à risque qui ont été versées depuis le 1er avril 1999[18].

**Tableau 2.2**
**Répartition de la rémunération « à risque »**
**des fonctionnaires de la catégorie DM-3 (14 personnes admissibles)**
**depuis le 1er avril 1999**

| Pourcentage de la rémunération « à risque » | Nombre de fonctionnaires de la catégorie DM-3 |
|---|---|
| Entre 0 % et 5 % | 2 (4 400 $ en moyenne) |
| Entre 5,5 % et 7 % | 4 (13 200 $ en moyenne) |
| Entre 7,5 % et 10 % | 8 (17 735 $ en moyenne) |

**Moyenne globale de la rémunération « à risque » : 15 800 $**
**Moyenne globale de la rémunération « à risque » en pourcentage du salaire moyen : 8,19 %**

[18] Mémoire du gouvernement daté du 31 mars 2000, onglet 48.

Comme l'indique le tableau 2.2, la rémunération à risque depuis le 1er avril 1999 était en moyenne de 4 400 $ (2 du niveau DM-3) à 17 735 $ (8 du niveau DM-3). La moyenne globale de la rémunération à risque, depuis la même date, était de 15 800 $, soit 8,19 % du salaire moyen.

Le gouvernement a soutenu que le niveau DM-3 ne constituait pas une bonne base de comparaison aux fins de l'évaluation du caractère adéquat du traitement actuel des juges et que, de toute façon, il ne devrait pas être un facteur déterminant de nos recommandations sur le traitement des juges. On a émis l'hypothèse que l'augmentation générale de la rémunération des fonctionnaires de la catégorie DM-3, recommandée par le Comité Strong et acceptée par le gouvernement, a eu lieu parce que les fonctionnaires de la catégorie DM-3 n'avaient pas droit à l'indexation automatique annuelle de leur salaire, contrairement aux juges qui profitent de cet avantage en vertu de l'article 25 de la *Loi sur les juges*. Par conséquent, si la Commission devait utiliser le niveau DM-3 comme base de comparaison, le gouvernement estimait que seul le point milieu du niveau salarial DM-3, c'est-à-dire 188 250 $, devait être pris en considération et qu'aucun compte ne soit tenu des primes à risque. Cela donnerait une augmentation de 5,7 % du traitement des juges puînés[19], y compris l'indexation annuelle légale au 1er avril 2000.

Plusieurs observations devraient être faites :

i) La Commission refuse la proposition du gouvernement voulant qu'aucune considération ne soit accordée à l'élément à risque du régime de rémunération des fonctionnaires de la catégorie DM-3 dans la comparaison du traitement des juges avec celui des fonctionnaires de la catégorie DM-3. La Commission est également en désaccord avec la proposition implicite de la Conférence et du Conseil voulant que le point de comparaison approprié soit le maximum de la prime à risque. Il n'est pas facile de déterminer la proportion pertinente d'une rémunération à risque lorsque nous comparons la rémunération des juges et des fonctionnaires de la catégorie DM-3, mais, à notre avis, ce n'est ni 0 % ni 100 %. Nous avons conclu qu'aucune de ces approches ne convenait;

ii) Si, aux fins d'une comparaison, la proportion pertinente de la rémunération à risque des fonctionnaires de la catégorie DM-3 ne peut être établie avec précision, on peut considérer la moyenne des primes à risque versées comme un pourcentage du maximum. Selon la plus récente information disponible (c'est-à-dire, les primes à risque versées le 1er avril 1999), cette moyenne

[19] Soit une hausse de 10 250 $ du traitement de base de 178 000 $ en 1999.

était de 82 %. Si on ajoute la somme que représente ces 82 % au point milieu de l'échelle de traitement de base des fonctionnaires de la catégorie DM-3 (188 250 $), cela donne une rémunération totale de 203 686 $ (188 250 $ plus 15 436 $);

iii) D'après les renseignements fournis à la Commission, il n'est pas possible d'établir le nombre de fonctionnaires du niveau DM-3 dont le salaire se situait dans la partie supérieure de l'échelle de rémunération totale au 1er avril 1999. La Commission n'est pas au courant de ce que les individus dans un poste DM-3 gagnent, soit comme traitement de base ou comme rémunération à risque au 1er avril 1999, et ce, afin de préserver la vie privée des personnes concernées. Ce que les renseignements disponibles nous indiquent clairement toutefois, c'est que l'échelle de rémunération totale des fonctionnaires de la catégorie DM-3 au 1er avril 1999 allait de 173 000 $ (le niveau le plus bas de l'échelle salariale de base sans prime à risque) à 223 850 $ (le niveau le plus élevé de l'échelle salariale de base, plus le maximum de la prime à risque de 20 350 $);

iv) Au moment de rédiger la version définitive de notre rapport, les primes à risque qui seront en vigueur à partir du 1er avril 2000 pour les fonctionnaires de la catégorie DM-3 n'avaient pas encore été déterminées. Le Comité Strong a recommandé pour les fonctionnaires de la catégorie DM-3 une rémunération variable maximale de 10 % du salaire pour les exercices 1998-99 et 1999-2000, et atteignant 20 % pour l'exercice 2000-2001. Le gouvernement nous a informé que, « *conformément aux recommandations, le maximum disponible pour l'exercice 1998-99 était de 10 % et devrait être de 10 % pour 1999-2000* »[20].

En prenant donc pour acquis un maximum de 10 % pour les primes à risque en 1999-2000, l'échelle de rémunération totale des fonctionnaires de la catégorie DM-3 à compter du 1er avril 2000 serait identique à celle du 1er avril 1999, c'est-à-dire de 173 000 $ à 223 850 $. Si les primes à risque devaient encore représenter en moyenne 82 % du maximum, l'ajout de la prime à risque moyenne au point milieu de l'échelle du traitement de base donnerait un niveau de rémunération totale de 203 686 $ à compter du 1er avril 2000;

v) Si le gouvernement devait accepter la recommandation du Comité Strong d'augmenter les primes à risque à partir du 1er avril 2001 (pour les résultats de l'exercice 2000-2001) à un maximum de 20 % du salaire, l'échelle de rémunération totale des fonctionnaires de la catégorie DM-3 à compter de cette date irait de 173 000 $ (le niveau le plus bas de l'échelle du traitement de base sans prime à risque) à 244 200 $ (le niveau le plus élevé de l'échelle

[20] Mémoire du gouvernement daté du 21 janvier 2000, par. 16.

du traitement de base, plus la prime à risque maximale de 40 700 $). Si les primes à risque versées sont encore de l'ordre de 82 % du maximum, l'application de cette moyenne au point milieu de l'échelle salariale de base donnerait un niveau de rémunération totale de 219 123 $ à compter du 1er avril 2001 (188 250 $ plus 82 % de 20 % du salaire);

vi) Si l'on supposait que tous les fonctionnaires de la catégorie DM-3 recevaient la prime à risque maximale de 20 % à partir du 1er avril 2001, le point milieu de l'échelle de rémunération serait rajusté de 20 % pour donner un salaire total de 225 900 $ (188 250 $ plus 37 650 $). La demande présentée à la présente Commission par la Conférence et le Conseil pour un niveau de salaire de 225 000 $ découle de ce calcul;

vii) Le Comité Strong doit de nouveau examiner la rémunération des cadres supérieurs au sein du gouvernement, y compris les fonctionnaires de la catégorie DM-3, en 2001. La Commission a pris en considération la date prévue de cet examen de la rémunération par rapport à la date déterminée du prochain examen de la rémunération et des avantages des juges, qui aura lieu à l'automne 2003.

Devant les commissions triennales, on a beaucoup parlé du concept de « l'équivalence de 1975 », en faisant référence à la relation historique d'un certain appariement entre le traitement des juges et ceux des sous-ministres principaux dans la fonction publique fédérale. Cet appariement entre le traitement des juges et ceux des fonctionnaires de la catégorie DM-3 a été une question importante pour chacune des commissions triennales, y compris la Commission Scott. Les Commissions Guthrie et Scott (1986 et 1996, respectivement) ont toutes deux observé, qu'en raison des modifications à la *Loi sur les juges* en 1975, le niveau de traitement des juges de la Cour supérieure a été « ramené à moins de 2 % du point milieu de l'échelle salariale » des fonctionnaires de la catégorie DM-3. Ils ont indiqué toutefois que, par la suite, l'appariement se serait de nouveau détérioré. À partir de 1989, le niveau de traitement des juges aurait été de 8 200 $ inférieur à l'équivalent de 1975[21].

Dans ses mémoires présentés à la Commission Crawford en 1993, le ministère de la Justice a soutenu que :

> *[TRADUCTION] Bien que les traitements des juges aient été historiquement moins élevés que ceux des sous-ministres principaux, le*

[21] Lang (1983), p. 6; Guthrie (1987), p. 8; Courtois (1990), p. 10 et voir *Supra*, note 5, p. 3.

> *gouvernement a fait savoir aux juges qu'un certain degré d'équivalence entre les traitements des juges et ceux correspondant au point milieu de l'échelle DM-3 serait considéré approprié. Des exemples de cet appariement partiel des traitements des juges et des fonctionnaires de haut niveau se retrouvent dans des données comparatives d'autres pays de common law et qui sont semblables au Canada. ...*
>
> *Beaucoup de temps a passé depuis 1975 et bien des choses ont changé entre temps, dont notre économie. Il semble vain d'essayer de lier le traitement des juges à un niveau arbitraire qui a été établi il y a très longtemps et dans des circonstances très différentes. Par conséquent, le gouvernement pense qu'il vaudrait mieux ne plus tenir compte du concept et de la terminologie de l'équivalence de 1975 et évaluer plutôt les niveaux de traitement des juges en se basant sur le fait qu'un certain degré d'équivalence devrait exister entre ceux-ci et le point milieu de l'échelle DM-3*[22].

Le principe d'un certain degré d'équivalence reconnaît expressément que même si les fonctionnaires de la catégorie DM-3 et les juges n'effectuent pas le même travail, un appariement partiel de la rémunération est justifiée[23].

Dans ce contexte, la Commission a pris note de la suggestion de la Commission Scott (1996) que si deux facteurs contribuaient à l'érosion du traitement des juges, seul le premier était attribuable au retrait de l'indexation légale, le second étant causé par ce qui est considéré comme l'incapacité des gouvernements à mettre en œuvre l'équivalence de 1975[24]. Nous sommes d'accord avec la proposition faite par le ministère de la Justice en 1992 et selon laquelle le concept de l'équivalence de 1975 serait moins utile aujourd'hui qu'il l'a été pour les commissions d'examen de la rémunération précédentes. Nous voulions néanmoins déterminer le rapport qui a existé historiquement entre le point milieu de l'échelle DM-3 et le traitement des juges. Le tableau 2.3 ci-dessous, tiré de renseignements fournis par le gouvernement, retrace les données historiques concernant le traitement des juges de la Cour supérieure et le point milieu de l'échelle salariale des fonctionnaires de la catégorie DM-3, de 1980 à 2000[25].

---

[22] *Ibid.*, note 5, p. 6.
[23] *Ibid.*, p. 5.
[24] Scott (1996), p. 15 à 17
[25] *Supra*, note 15, annexe 57.

**Tableau 2.3**
**Données historiques sur le traitement – de 1980 à aujourd'hui**

| Année | Juges de la Cour supérieure | DM-3 – point milieu |
|---|---|---|
| 1980 | 70 000 $ | 77 300 $ |
| 1981 (avr.) | 74 900 $ | 86 750 $ |
| 1981 (nov.) | 74 900 $ | 91 750 $ |
| 1982 | 80 100 $ | 97 250 $ |
| 1983 | 84 900 $ | 102 105 $ |
| 1984 | 89 100 $ | 105 675 $ |
| 1985 | 105 000 $ | 110 950 $ |
| 1986 | 115 000 $ | 110 950 $ |
| 1987 | 121 300 $ | 126 500 $ |
| 1988 | 127 700 $ | 134 550 $ |
| 1989 | 133 800 $ | 144 650 $ |
| 1990 | 140 400 $ | 150 750 $ |
| 1991 | 147 800 $ | 150 750 $ |
| 1992 | 155 800 $ | 155 300 $ |
| 1993 | 155 800 $ | 155 300 $ |
| 1994 | 155 800 $ | 155 300 $ |
| 1995 | 155 800 $ | 155 300 $ |
| 1996 | 155 800 $ | 155 300 $ |
| 1997 | 165 500 $ | 155 300 $ |
| 1998 | 175 800 $ | 188 250 $ |
| 1999 | 178 100 $ | 188 250 $ |
| 2000 | 179 200 $ | 188 250 $ |

Remarque : Les traitements affichés dans le tableau 2.3 sont en date du 1$^{er}$ avril de l'année concernée. La seule exception est pour l'année 1981; la première entrée est en date du 1$^{er}$ avril; la deuxième est en date du 1$^{er}$ novembre, date à laquelle la classification de la haute direction et les traitements ont été restructurés.

Selon le tableau 2.3 ci-dessus, il semble qu'en 1989, le traitement des juges de la Cour supérieure était de 10 850 $ inférieur au point milieu de l'échelle DM-3. Un écart s'est maintenu entre les niveaux de traitements de ces juges et des fonctionnaires de la catégorie DM-3 jusqu'en 1991 (en diminuant). En 1992, la situation s'est renversée et le niveau de traitement annuel des juges est devenu légèrement plus élevé que le point milieu du niveau de traitement de base des fonctionnaires de la catégorie DM-3. Cette situation a persisté pendant les quatre années suivantes, au cours desquelles des mesures de restriction salariale étaient en place. En 1997, par suite de la mise en application partielle durant cette année des recommandations sur le traitement

de la Commission Scott (1996), le niveau de traitement des juges s'est élevé de 10 200 $ au-dessus du point milieu du niveau de traitement de base des fonctionnaires de la catégorie DM-3. À partir de 1998, lorsque l'échelle DM-3 a été rajustée à la suite des recommandations du Comité Strong, le point milieu du niveau de traitement de base des fonctionnaires de la catégorie DM-3 est passé à 188 250 $, niveau auquel il demeure aujourd'hui. Après la mise en application en 1998 des autres aspects des recommandations de la Commission Scott concernant le traitement des juges, un écart salarial ou différentiel a été de nouveau créé entre le niveau de traitement des juges et celui des fonctionnaires de la catégorie DM-3, allant de 12 450 $ (1998) à 9 050 $ (2000).

Dans la mesure où un certain degré d'équivalence entre le traitement des juges et la rémunération des fonctionnaires de la catégorie DM-3 était un résultat recherché, les niveaux de traitement de base de ces deux groupes étaient « décalés » depuis les quatre dernières années. Lorsqu'on constate que la rémunération variable et à risque des fonctionnaires de la catégorie DM-3 a pris une certaine importance en 1998 à la suite de l'adoption des recommandations du Comité Strong, l'écart salarial entre les deux groupes s'est accentué.

Nous avons considéré cette question en détail et avons examiné les différentes approches adoptées par les commissions triennales, la magistrature et le gouvernement en fonction du calendrier des examens précédents de la rémunération des juges et de la situation qui existait alors. Bien que nous soyons d'accord que la comparaison avec l'échelle DM-3 ne devrait pas constituer un facteur déterminant dans nos recommandations concernant le traitement des juges, à notre avis, il s'agit présentement d'une base de comparaison appropriée et utile. Plus particulièrement, nous avons conclu que l'aspect important de la comparaison avec l'échelle DM-3, aux fins de notre enquête, est le maintien d'un rapport entre le traitement des juges et la rémunération des cadres supérieurs de la fonction publique, dont les compétences, l'expérience et les niveaux de responsabilités correspondent le plus à ceux de la magistrature. Nous sommes d'accord avec l'essentiel des observations faites par les Commissions Courtois et Scott (1990 et 1996) voulant que le rapport qui existe entre la rémunération des fonctionnaires de la catégorie DM-3 et celle des juges soit maintenu, non pas comme une mesure exacte de la « valeur », mais comme un reflet de *« ce que le marché s'attend à payer aux personnes possédant une*

*personnalité et des compétences exceptionnelles, qui sont des qualités qu'ont en commun les sous-ministres et les juges. »* [26]

À notre avis, cette approche rejoint les conclusions auxquelles sont parvenues des commissions triennales successives à l'effet que la question du traitement des juges ne devait pas être abordée « *comme si les juges étaient soumis aux conditions de service des employés de l'État* »[27] parce qu'ils constituent « *fait de ceux-ci un groupe à part dont les besoins en matière de rémunération les distinguent de la fonction publique, avec laquelle on les compare trop souvent erronément*».[28] Cette proposition n'est pas simplement une question de point de vue stratégique. Elle a longtemps été reconnue dans les arrêts pertinents. Comme l'a exposé la Chambre des lords en 1933:

> *Il ne fait, nous pensons, aucun doute que les juges ne se trouvent pas dans la même situation que les fonctionnaires. Ils sont nommés à des fonctions particulières de dignité et d'importance exceptionnelle. Ils occupent une place vitale dans la consitutions de notre pays. Ils se trouvent sur un pied d'égalité entre la Couronne et le pouvoir exécutif, et entre le pouvoir exécutif et les sujets. Ils doivent s'acquitter des fonctions les plus sérieuses et fort lourdes de responsabilités. Il est considéré essentiel depuis deux siècles que leur sécurité et leur indépendance demeurent intactes.* [29]

Plus récemment, dans le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.*, la Cour suprême du Canada a confirmé sans équivoque que les juges ne devaient pas être considérés comme des fonctionnaires aux fins de la politique de rémunération. Comme l'a dit le juge en chef Lamer :

> *...D'autre part, il n'en demeure pas moins que, même s'ils sont en bout de ligne payés sur les fonds publics, les juges ne sont pas des fonctionnaires de l'État. Les fonctionnaires font partie du pouvoir exécutif; les juges, par définition, sont indépendants de l'exécutif. Les trois caractéristiques centrales de l'indépendance de la magistrature – inamovibilité, sécurité financière et indépendance administrative – reflètent cette distinction fondamentale, car elles accordent aux membres*

---

[26] Scott (1996), p. 13; Courtois (1990), p. 10.
[27] Lang (1983), p. 3.
[28] Guthrie (1987), p. 7.
[29] *Ibid.*, p. 7.

> *de la magistrature des protections auxquelles les fonctionnaires n'ont pas droit en vertu de la Constitution*[30].

Dans ce contexte, il est clair que le traitement des juges ne doit pas être établi automatiquement en fonction de la rémunération des fonctionnaires. Procéder ainsi équivaudrait à traiter les juges, de façon indirecte, comme faisant partie de l'autorité exécutive. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille déterminer le traitement des juges sans tenir compte des niveaux de rémunération des cadres supérieurs du gouvernement, ou que le traitement des juges doive demeurer inférieur aux traitements accordés aux cadres supérieurs dans le gouvernement. Permettre que cela se produise reviendrait à légitimer un écart salarial entre la rémunération globale des juges et la rémunération de ceux qui, à l'intérieur du gouvernement, ont historiquement été considérés comme possédant les mêmes qualités que celles requises des juges en terme de compétence, d'intégrité, de talent et d'autorité.

Nous avons par conséquent conclu, comme l'avaient fait plusieurs commissions d'examen de la rémunération avant nous, que l'échelle salariale DM-3, au moment de notre enquête et pour la durée de notre mandat, est approprié pour notre évaluation du caractère adéquat du traitement des juges et que, par ailleurs, un certain degré d'équivalence entre la rémunération globale des fonctionnaires de la catégorie DM-3 et le niveau de traitement des juges est à la fois pertinent et souhaitable dans l'intérêt du public.

***Revenus des praticiens en pratique privée***

La pertinence et l'utilité de l'examen du rapport qui existe entre le traitement des juges et les revenus des avocats en pratique privée, comme nous l'avons fait remarquer plus haut, ont été affirmées par plusieurs commissions triennales. Le concept d'un rapport entre le niveau de rémunération des fonctionnaires de la catégorie DM-3 et celui des juges a été jugé admissible, tout comme celui d'un rapport entre les revenus des avocats se situant au-dessus de la moyenne et le traitement des juges.

---

[30] *Supra*, note 2, par. 143.

La Commission Lang (1983) a approuvé le maintien d'un rapport approprié entre le traitement des juges de la Cour supérieure et le revenu des avocats praticiens parce que ces derniers font partie de la catégorie de personnes qui, dans l'intérêt public, devraient aspirer à la magistrature. Cette Commission a conclu qu'un tel rapport devrait être maintenu « ... *tout en reconnaissant en même temps que la satisfaction qui doit être tirée de la fonction publique constitue à la fois un facteur incitatif à exercer la charge de juge et une partie non mesurable de la rémunération des juges.* »[31]

Treize ans plus tard, la Commission Scott partageait de façon encore plus résolue cet avis. Elle a conclu que le rapport entre le traitement des juges et les revenus des avocats en pratique privée constituait un « aspect beaucoup plus important » de la rémunération des juges que l'était celui entre la rémunération des fonctionnaires de la catégorie DM-3 et des juges[32]. La Commission Scott avait estimé que le droit des juges à l'indexation automatique, prévue par la loi, de leur traitement constituait bien plus qu'un instrument législatif conçu seulement pour prévenir l'érosion des traitements par l'inflation. Elle a suggéré qu'au contraire les dispositions de l'article 25 de la *Loi sur les juges* sont :

> *.. plus précisément un mécanisme législatif qui garantit, dans le mesure du possible, une corrélation constante entre le traitement versé aux juges et le revenu des membres du barreau qui sont les plus aptes, sur le plan de l'expérience et de la compétence, à être nommés juges. On ne saurait trop insister sur l'importance que revêt le maintien de cette constante. Elle représente en réalité un contrat social entre l'État et le pouvoir judiciaire. Aux termes de la loi, les juges qui, en acceptant la charge de juge, renoncent de façon définitive à toute possibilité de reprendre leur carrière d'avocat, peuvent à tout le moins être assurés que l'engagement qu'ils prennent en acceptant d'être nommés juges ne se soldera pas au fil des ans par une situation financière moins favorable que celle qui était la leur au moment de leur nomination.*[33]

La Conférence et le Conseil ont fortement recommandé à la Commission de considérer, lors de l'évaluation du traitement des juges, les données disponibles sur les revenus des avocats du secteur privé, y compris, particulièrement, ceux dont le revenu se situe dans le tiers supérieur

---

[31] Lang (1983), p. 3.
[32] Scott (1996), p. 15.
[33] *Ibid.*, p. 15 à 16.

selon les renseignements fiscaux qui sont rendus publiques. Le gouvernement a soutenu que diverses difficultés se posaient lorsqu'une telle comparaison était effectuée. Ces difficultés ont trait à la fois à la disponibilité des renseignements fiscaux et aux questions concernant la portion du barreau qui se prête à la comparaison. En soulevant ces préoccupations, le gouvernement n'a toutefois pas affirmé que toute comparaison avec les revenus des membres du barreau était malvenue ou non pertinente[34].

D'autres groupes ont également approuvé que nous considérions le revenu des praticiens en pratique privée. L'Association du Barreau canadien (« ABC »), par l'intermédiaire de son Comité permanent chargé des traitements des juges et des pensions des conjoint(e)s des juges, a présenté à la Commission des conclusions écrites et orales sur la question du traitement des juges. L'ABC s'est inquiétée de :

> *...l'écart salarial croissant entre les juges et les praticiens de niveau supérieure [sic] qui forment le groupe au sein duquel les magistrats sont sélectionnés. Hormis l'indexation au coût de la vie, les juges nommé(e)s par le gouvernement fédéral n'ont reçu aucune augmentation de salaire depuis plus d'une décennie. Cette indexation ne tient pas compte que le salaire des juristes de niveau supérieur, comme le veut le marché, a probablement augmenté au-delà du taux d'inflation.*
>
> *Pour ces raisons, l'ABC recommande que le traitement des juges soit haussé bien au-delà du taux d'indexation. Pour déterminer l'échelle salariale appropriée, il faut tenir compte tant des salaires versés aux praticiens de niveau supérieure [sic] du secteur privé que des traitements des cadres supérieurs du public.*[35]

L'ABC n'a soumis aucune recommandation concernant un niveau de traitement spécifique que ses membres considéraient approprié ou adéquat.

Bien que les renseignements dont dispose la Commission ne valident pas, pour les raisons que nous avons soulignées plus haut dans ce chapitre, l'affirmation que les juges n'avaient reçu « *aucune augmentation de salaire depuis plus d'une décennie* », les données disponibles

---

[34] Mémoire du gouvernement daté du 20 décembre 1999, par. 27 et 28.
[35] Mémoire de l'Association du Barreau canadien daté du 14 janvier 2000, p. 5.

montrent bien que les revenus des praticiens de niveau supérieur sont dans certains cas plus élevés, et parfois de façon importante, que le niveau de traitement des juges. Cependant, comme le font ressortir les propos ci-dessous, cela dépend grandement de l'emplacement et des facteurs urbains et non urbains.

La Commission a aussi tenu compte d'un mémoire présenté par John Honsberger, c.r., un juriste expérimenté de Toronto. M^e^ Honsberger préconisait que :

> *[TRADUCTION] Le traitement des juges devrait être augmenté au moins dans une proportion égale à la hausse du coût de la vie et par tout montant supplémentaire nécessaire pour le ramener à un niveau approprié, afin que les juges puissent maintenir un niveau de vie comparable à celui dont la plupart des membres de la profession jouissent, mais légèrement inférieur pour tenir compte de la pension qu'un juge recevra à sa retraite.*[36]

La présente Commission croit que la nécessité de considérer le rapport entre les revenus des praticiens en pratique privée et le traitement des juges est pertinente en raison de « *la nécessité d'inciter les meilleurs candidats à joindre la magistrature* » qui est une exigence légale que nous considérons comme un critère approprié à l'évaluation du caractère adéquat du traitement des juges. Ce critère légal traite expressément des problèmes de recrutement qui, à leur tour, entraînent la considération des facteurs qui encouragent ou découragent la candidature des meilleurs avocats. Les écarts de revenu font manifestement partie de ces facteurs.

### a) L'importance des problèmes de recrutement

Le *Renvoi relatif aux juges de l'Î.-P.-É.* a confirmé que l'objectif était de recruter pour la magistrature des avocats possédant une très grande compétence et une excellente réputation[37]. Ce principe a été par la suite entériné lors de l'entrée en vigueur du paragraphe 26(1.1)(c) de la *Loi sur les juges*, qui identifie le type de candidats à attirer comme étant ceux qui, par leur compétence et leur expérience, peuvent être considérés comme « les meilleurs ». Cela est

---

[36] Lettre de John Honsberger, c.r., datée du 11 janvier 2000, p. 2.
[37] *Supra*, note 2, par. 55.

important, car de nombreux avocats au Canada demandent à être nommés à la magistrature, mais peu sont choisis. Entre 1990 et 1999, par exemple, 4 209 demandes d'admission à la magistrature ont été reçues[38]. Cette statistique est toutefois peu utile, car le nombre total des demandes pour l'ensemble du Canada ne reflète pas le nombre de demandes des meilleurs candidats. Autrement dit, ce n'est pas difficile de susciter 1000 demandes, ce l'est davantage de s'assurer de recevoir 1000 demandes des meilleurs candidats.

Par conséquent, la Commission a tout particulièrement considéré la catégorie de postulants comprenant ceux qui, à la suite de l'évaluation faite par les comités consultatifs concernés, ont été classés comme « recommandé » ou « hautement recommandé » pour la charge de juge. Cette analyse a révélé qu'au cours de la même période de dix ans (1990 à 1999), 40 % (1 682) du nombre total de l'ensemble des candidats étaient recommandés ou hautement recommandés pour la nomination. D'après des renseignements fournis par le gouvernement, nous estimons qu'environ 25 % étaient classés comme « hautement recommandé » pour la nomination[39]. En tout, 556 candidats ont été nommés à la magistrature[40]. Même si seulement 25 % des candidats qui étaient « hautement recommandés » sont considérés comme « les meilleurs », on ne peut pas dire que de sérieux problèmes de recrutement existent actuellement. En effet, aucune partie à notre enquête n'a apporté des preuves à cet effet ou a suggéré qu'un problème de recrutement existe.

Il est aussi important d'examiner la distribution, sur le plan géographique, des 556 personnes nommées à la magistrature. Les renseignements fournis à la Commission ont révélé que durant les années 1990 à 1999, des 556 juges nommés au Canada, 36,5 % venaient de l'Ontario, 20,5 % du Québec, 11,5 % de la Colombie-Britannique et 10,4 % de l'Alberta[41].

Actuellement, il y a 1014 membres de la magistrature, incluant 192 juges qui ont choisi de servir comme juges surnuméraires. Comme l'a fait remarquer le conseiller juridique au gouvernement,

---

[38] Données remises à la Commission par le commissaire à la magistrature fédérale.
[39] Mémoire du gouvernement daté du 14 mars 2000, annexe 35.
[40] Données remises à la Commission par le commissaire à la magistrature fédérale.
[41] *Ibid.*

aucun secteur du milieu juridique ne détient le monopole des meilleurs candidats[42]. Ils proviennent plutôt des avocats du secteur privé, des tribunaux provinciaux et territoriaux, des milieux universitaires et de la fonction publique. Néanmoins, bien qu'il soit malvenu de considérer le barreau privé comme la seule source importante de candidats admissibles à la magistrature, les données indiquent qu'une très grande majorité de candidats continue de provenir du secteur privé. Dans les années 1990 à 1999 :

i) 73 % des juges nommés provenaient du secteur privé;

ii) 11 % des juges nommés à la magistrature provenaient de tribunaux provinciaux ou territoriaux;

iii) 16 % des juges nommés provenaient dans une proportion de 9 % du gouvernement, de 4 % des milieux universitaires et de 3 % d'autres champs de pratique du droit[43].

Si les juges provenant de tribunaux provinciaux ou territoriaux ne sont pas considérés dans l'évaluation, environ 82 % de ceux qui ont été nommés à la magistrature au cours de cette période de dix ans provenaient du barreau privé. Donc, il est clair que ce dernier représente la source première de candidats potentiels à la nomination à la magistrature. Cela démontre l'importance et le bien fondé d'une comparaison entre les revenus des avocats en pratique privée et le traitement des juges.

**b) Données disponibles concernant les revenus des avocats du secteur privé**

Il est difficile d'établir un parallèle entre le traitement des juges et les revenus des avocats, car :

i) Nous n'avons pas pu obtenir des données à jour et fiables sur les revenus des avocats, incluant particulièrement ceux du secteur privé;

ii) Nous n'avons pas pu obtenir des données sur les revenus des avocats au moment de leur nomination à la magistrature;

iii) Il est difficile d'isoler les points de comparaison appropriés. Comme l'a demandé le conseiller juridique du Gouvernement, faut-il considérer : le

---

[42] Mémoire du gouvernement daté du 20 décembre 1999, par. 28.
[43] *Ibid.*, annexe 10.

revenu moyen des avocats du secteur privé; seulement le revenu moyen des avocats les mieux payés; ou le revenu moyen de l'ensemble de la profession?[44]

iv) Les données disponibles sur les revenus ne font pas la distinction entre les domaines de pratique. Dans la mesure où cela est utile, il est donc impossible, avec les renseignements dont nous disposons, de faire la distinction entre les revenus déclarés des avocats plaideurs et des avocats non-plaideurs.

Le fait que la comparaison soit difficile ne veut pas dire pour autant qu'elle soit impossible ou inutile.

Nous disposions d'un rapport préparé, pour la Conférence et le Conseil, par Sack Goldblatt Mitchell concernant les « *revenus des avocats canadiens selon les données de l'impôt de Revenu Canada* », daté du 31 janvier 2000 et établi d'après les données de l'impôt sur le revenu de 1997 (les données de l'impôt les plus à jour qui soient disponibles), d'une lettre datée du 10 février 2000 de Hay Management Consultants Limited qui commentait le rapport Sack Goldblatt Mitchell, et de mémoires détaillés déposés par la Conférence et le Conseil et le gouvernement sur la question. De plus, comme il est décrit ci-dessous, la Commission a consulté ses propres experts, Morneau Sobeco, sur les principes de rémunération courants et les renseignements fournis par les parties. Ensemble, ces renseignements ont constitué une base de données suffisante pour nous aider à comprendre le rapport qui existe actuellement entre le traitement des juges et les revenus des avocats en pratique privée.

Les données disponibles indiquent clairement que les revenus des avocats du secteur privé varient de façon considérable en fonction de l'âge et de l'expérience de l'avocat, de la province ou du territoire où il pratique et de l'emplacement géographique de son bureau à l'intérieur de la province ou du territoire (autrement dit, selon que l'avocat exerce sa profession dans une région urbaine ou non). Le rapport Sack Goldblatt Mitchell indique que le revenu moyen du tiers des avocats les mieux rémunérés, âgés de 44 à 56 ans et qui gagnent plus de 50 000 $ par année, est de 342 280 $[45]. Comme on devait s'y attendre, les chiffres sont plus élevés dans les grands

---

[44] *Ibid.*, par. 27.

[45] Rapport Sack Goldblatt Mitchell daté du 31 janvier 2000 et intitulé « *Revenus des avocats canadiens selon les données de l'impôt de Revenu Canada* », p. 1.

centres urbains comme Toronto, Calgary et Vancouver. Les revenus comparables pour le tiers des avocats les mieux rémunérés qui pratiquent dans les sept plus grandes régions métropolitaines de recensement, tel qu'établi par Statistique Canada (les « plus grandes régions métropolitaines »), étaient en 1997, selon le rapport Sack Goldblatt Mitchell, de 393 881 $[46]. Les plus grandes régions métropolitaines étudiées étaient : Toronto, Montréal, Vancouver, Ottawa-Hull, Edmonton, Calgary et Québec. Les plus grandes régions métropolitaines représentent 52 % des nominations à la magistrature depuis 1989[47].

À ce sujet, ce qui suit est digne d'attention :

i) L'ensemble des données concernait 31 270 avocats autonomes, tous âges confondus, au Canada. Les données ont été élaguées pour ne concerner que les avocats autonomes de 44 à 56 ans. Nous avons été informés que ce groupe d'âges a été choisi par la Conférence et le Conseil parce que, depuis 1989, environ 69 % des personnes nommées à la magistrature en faisaient partie[48];

ii) Un point d'exclusion des revenus, fixé à 50 000 $, a été utilisé par la Conférence et le Conseil, et par leurs experts pour éliminer la possibilité que les données soient faussées par l'inclusion accidentelle des avocats qui pratiquent le droit à temps partiel. D'après eux, c'était une approche réaliste, car les avocats qui pratiquent à temps plein, gagnent, entre autres, probablement bien plus que 50 000 $, et ce, même s'ils utilisent un taux de facturation peu élevé.

Plusieurs objections ont été soulevées concernant la pertinence du point d'exclusion des revenus fixé en fonction d'une pratique présumée à temps partiel. On a fait remarquer à la Commission, par exemple, que l'exclusion de revenus avait pour effet de réduire de près de 48 % le nombre d'avocats inclus dans les données et d'environ 39 %, si l'on considère uniquement le groupe des personnes âgées de 44 à 56 ans.

Selon la Commission, de nombreuses raisons autres que la pratique à temps partiel peuvent expliquer un revenu inférieur à 50 000 $ pour des avocats du secteur privé. Celles-ci comprennent la diminution des engagements professionnels liée à un choix de mode de vie, de nouvelles pratiques qui ne sont pas encore tout à fait en place, et des pratiques qui connaissent moins de

---

[46] Morneau Sobeco calcule ce montant à 399 720 $.
[47] *Supra*, note 45.
[48] Les données rendues disponibles à la Commission par le commissaire à la magistrature fédérale indiquent que dans les dix dernières années, la moyenne d'âge générale des personnes nommées à la magistrature était de 50 ans.

> succès ou qui sont moins payantes. À ce sujet, il est important de rappeler que les avocats ne sont pas admissibles à la magistrature pendant une période de dix ans suivant leur admission au barreau. On peut s'attendre à ce que les niveaux de revenu des nouveaux avocats soient généralement inférieurs à ceux des avocats qui ont plus d'expérience et que, en l'absence de décisions qui limitent les revenus, le revenu augmentera avec l'ancienneté, l'expérience et leur importance grandissante au sein du barreau;
>
> iii) À la suite de l'application du point d'exclusion des revenus de 50 000 $ et de la décision de limiter l'étude aux avocats autonomes âgés de 44 à 56 ans, le nombre d'avocats pris en compte dans les données sur les revenus a été réduit de 31 270 à 7 830 (la « population de comparaison »);

La Conférence et le Conseil sont d'avis, relativement à ces données sur le revenu, que le groupe d'avocats que l'on pourrait utiliser dans la comparaison avec les juges était celui composé du tiers des avocats les mieux rémunérés parmi la population de comparaison, et que le revenu moyen de ce groupe constituait le point de comparaison approprié. Bien que cette approche reconnaisse que la majorité des juges (environ 69 %, tel qu'indiqué) nommés depuis 1989 étaient âgés de 44 à 56 ans au moment de leur nomination, elle a également pour effet de cibler une échelle de revenu dont le point milieu se situe environ au 83$^{e}$ centile de la population de comparaison. De plus, le revenu moyen dans cette échelle (342 280 $) se situe au-dessus du 87$^{e}$ centile de la population de comparaison.

La firme Hay Management Consultants Limited a exprimé, au nom du gouvernement, des réserves sur le fait de cibler une échelle de revenu dont le point milieu correspondait au 83$^{e}$ centile, entre autres, en faisant remarquer que, dans le secteur privé, « *une comparaison stricte avec des données semblables sur le marché pour les cadres supérieurs donnerait le 75$^{e}$ centile* »[49]. Les experts engagés par la Commission sont d'accord avec cette observation.

À la lumière de ces observations, la Commission a cherché des données supplémentaires concernant le revenu net de profession des avocats en 1997, fractionnées en multiples de 5 centiles, entre le 50$^{e}$ et le 95$^{e}$ centile de la population de comparaison. L'objectif était d'examiner les revenus comparables des juristes du groupe d'avocats considéré comme celui qui avait le plus de chance de constituer la source principale des meilleurs candidats pour la magistrature, tout en

---

[49] Lettre de Hay Management Consultants Limited à D. Sgayias du ministère de la Justice, datée du 10 février 2000, p. 5.

ciblant une échelle de revenu se situant au 75$^{e}$ centile de la population de comparaison. Les calculs détaillés effectués à cette fin sont joints à l'annexe 4 de ce rapport. Ils ont donné les revenus suivants pour les avocats au 75$^{e}$ centile :

| | |
|---|---|
| Alberta | 283 000 $ |
| Colombie-Britannique | 236 000 $ |
| Manitoba | 176 000 $ |
| Nouveau-Brunswick | 177 000 $ |
| Terre-Neuve | 222 000 $ |
| Nouvelle-Écosse | 191 000 $ |
| Ontario | 260 000 $ |
| Île-du-Prince-Édouard | 179 000 $ |
| Québec | 209 000 $ |
| Saskatchewan | 163 000 $ |
| CANADA | 230 000 $ |

En 1997, année à laquelle ces données sur les revenus sont rattachées, le salaire d'un juge puîné des cours de première instance et d'appel, nommé par le gouvernement fédéral, était de 172 000 $. Les données comparatives indiquaient qu'un écart important existait en 1997 entre le traitement de tels juges et les revenus déclarés des juristes du secteur privé au 75$^{e}$ centile de la population de comparaison. L'écart est plus élevé, plus bas ou inexistant en fonction de l'emplacement géographique du juriste au Canada. L'écart s'accentue davantage dans les régions urbaines d'où proviennent le plus grand nombre des personnes nommées à la magistrature. Dans ces centres urbains, l'échelle des revenus pour les jeunes avocats est souvent considérablement plus élevée que le niveau de traitement des juges. Les conséquences de l'urbanisation sur les revenus potentiels dans le secteur privé sont clairement démontrées par les données sur les revenus de profession dont dispose la Commission. Ces données révèlent les revenus, au 75$^{e}$

centile, des avocats de la population de comparaison, qui pratiquent dans les plus grandes régions métropolitaines comme suit :

| | |
|---|---|
| Toronto | 343 000 $ |
| Montréal | 248 000 $ |
| Vancouver | 266 000 $ |
| Ottawa-Hull | 198 000 $ |
| Edmonton | 163 000 $ |
| Calgary | 375 000 $ |
| Québec | 204 000 $ |

Comme ces chiffres permettent de le constater, l'écart peut varier entre les régions métropolitaines, même à l'intérieur d'une même province (comme en Alberta, par exemple, entre Edmonton et Calgary). Dans l'ensemble, une disparité considérable existe entre les revenus gagnés dans les plus grandes régions métropolitaines et ceux des autres régions. Les données dont dispose la Commission indiquent que le revenu des juristes dans la population de comparaison est de 284 000 $ au 75$^{e}$ centile dans les plus grandes régions métropolitaines. À l'extérieur de ces régions, les revenus tombent à 158 000 $. Lorsqu'on rappelle que l'approche actuelle et historique, en matière de traitement des juges au Canada, a consisté à adopter un niveau de rémunération national uniforme, les impacts possibles de l'urbanisation deviennent plus sérieux.

***L'importance de la pension des juges pour l'évaluation des niveaux de traitement***

Pour les raisons évoquées plus haut dans ce rapport, nous avons également considéré le montant de la pension des juges dans notre évaluation du caractère adéquat du traitement actuel des juges. Nous avons admis, à la fois sur le plan économique et humain, que le montant des futures prestations de retraite n'aide pas au paiement des factures à régler maintenant. Le montant de la

pension constitue toutefois un facteur important qui doit être pris en considération dans la comparaison du niveau où se situe le revenu des juges par rapport à celui des avocats en pratique privée. Il en est ainsi parce que les avocats en pratique privée constituent le groupe dans lequel la majorité des candidats aux postes de juge sont sélectionnés. De plus, les avocats en pratique privée ne profitent généralement pas de régimes de retraite ou de plans de pension et doivent régulièrement mettre de l'argent de côté pour leur retraite en utilisant les régimes enregistrés d'épargne-retraite (« REER ») et leurs épargnes après impôt. Par conséquent, pour certains d'entre eux, il est aisé de supposer que la pension des juges les incite à poser leur candidature. De plus, le fait de disposer d'une pension libère les juges du besoin de prévoir, sérieusement ou non, toute forme de plan d'épargne-retraite, ce que les avocats de la pratique privée ignorent à leurs risques.

Nous avons donc demandé à nos experts d'examiner l'avantage que procure la pension par rapport aux avocats en pratique privée, en répondant aux deux questions suivantes : quel montant faudrait-il ajouter au traitement d'un juge pour qu'il puisse se payer la pension qu'il recevrait en vertu du régime de retraite actuel? Autrement dit, si un avocat en pratique privée essayait d'économiser une somme suffisante pour avoir, au moment de sa retraite, une prestation de retraite annuelle équivalente à celle dont disposent actuellement les juges au moment de leur retraite, quel montant devrait-il économiser annuellement?

Il n'y a pas de réponse unique à ces questions, car le calcul est fait à partir d'hypothèses sur l'âge auquel le juge prend sa retraite, son sexe et la valeur attribuée à la possibilité d'opter pour le statut de juge surnuméraire. Nos experts ont établi de telles hypothèses et nous les trouvons raisonnables. Celles-ci, ainsi que leurs calculs, se trouvent aux annexes 5 et 6 du rapport.[50]

---

[50] L'annexe 5 présente les hypothèses posées pour calculer le montant de la pension. L'annexe 6 fournit les calculs qui montrent le total des revenus de la magistrature en 1997, y compris la valeur attribuée à la pension des juges, comparativement au revenu net déclaré des avocats autonomes au Canada d'après les données de l'impôt sur le revenu de 1997 pour chacune des dix provinces du Canada (sauf l'Île-du-Prince-Édouard) et pour chacune des plus grandes régions métropolitaines, ainsi que sur une base nationale. Afin d'assurer dans la mesure du possible que les résultats puissent être comparés à ceux obtenus par la méthodologie mentionnée dans le rapport Sacks Goldblatt Mitchell, les comparaisons dans l'annexe 6 ont été limitées aux avocats de la population de comparaison.

La firme Hay Management Consultants Limited, au nom du gouvernement, a suggéré qu'une personne de 50 ans qui commence à se créer un fonds de revenu de retraite de 120 000 $ par année et qui planifie de prendre sa retraite à 65 ans dans l'espoir de vivre jusqu'à 80 ans, devrait investir environ 57 500 $ par année de son revenu après impôt (en supposant un taux de rendement de 5 %) pour obtenir un tel revenu de retraite. En supposant des contributions annuelles maximales à un REER, cela exigerait plus de 90 000 $ par année en revenu avant impôt.

Les experts de la Commission ont laissé entendre que le revenu estimatif de 90 000 $ avant impôt représentait plutôt un minimum. De façon générale, ils ont estimé qu'un juge, nommé à l'âge de 50 ans et qui prend sa retraite à 65 ans, aurait besoin d'un traitement plus élevé d'environ 70 % afin de constituer un fonds de pension dont il pourra disposer en vertu du régime de retraite actuel. Par comparaison, un juge se retirant à l'âge de 70 ans devrait avoir un traitement plus élevé d'environ 55 % pour constituer le même fonds. En dollars de 1997, un traitement supplémentaire de 95 000 $ à 120 000 $ avant impôt serait nécessaire pour constituer un fonds de pension si un juge était obligé de le faire ou si un avocat du secteur privé tentait de se doter d'une pension de retraite semblable.

Les calculs présentés à l'annexe 6 montrent que le traitement de base des juges en dollars de 1997 (172 000 $) dépassait légèrement le revenu moyen des deux tiers (62 %) des avocats de la population de comparaison. Lorsque la rémunération totale des juges en 1997, incluant la valeur attribuée à la pension des juges, était prise en compte, leur traitement était plus élevé que le revenu moyen d'environ 79 % des avocats de la population de comparaison, peu importe que les juges aient pris leur retraite à l'âge de 65 ou de 70 ans.

Comme il est indiqué dans le tableau 2.4 ci-dessous, si nous faisons la comparaison avec le 75$^{e}$ centile de la population de comparaison, le traitement de base des juges en 1997 était inférieur au revenu moyen des avocats du 75$^{e}$ centile dans toutes les provinces du Canada, sauf la Saskatchewan. Toutefois, lorsque la rémunération totale des juges en 1997, incluant la valeur attribuée à la pension des juges, est prise en compte, leur traitement est plus élevé que le revenu

moyen des avocats en pratique privée au 75$^{e}$ centile dans toutes les régions de l'ensemble du Canada, sauf à Toronto et à Calgary[51].

**Tableau 2.4**
**Écarts estimés, en pourcentage, entre la rémunération des juges et les revenus des praticiens du secteur privé au 75$^{e}$ centile de la population de comparaison selon les données de 1997**

| Région | Revenu des praticiens du secteur privé au 75$^{e}$ centile de la population de comparaison $ | Écart en pourcentage entre la rémunération des juges et les revenus des avocats (les chiffres positifs indiquent que la rémunération des juges est supérieure au revenu des avocats), calculé selon : | | |
|---|---|---|---|---|
| | | le traitement des juges (172 000 $) | le traitement des juges incluant la valeur estimée des prestations de retraite | |
| | | | 267 000 $ | 292 000 $ |
| CANADA | 230 000 | -25,2 | 16,1 | 27,0 |
| Alberta | 283 000 | -39,2 | - 5,7 | 3,2 |
| Colombie-Britannique | 236 000 | -27,1 | 13,1 | 23,7 |
| Manitoba | 176 000 | - 2,2 | 51,7 | 65,9 |
| Nouveau-Brunswick | 177 000 | - 2,8 | 50,8 | 65,0 |
| Terre-Neuve | 222 000 | -22,5 | 20,2 | 31,5 |
| Nouvelle-Écosse | 191 000 | - 9,9 | 39,8 | 52,9 |
| Ontario | 260 000 | -33,8 | 2,7 | 12,3 |
| Île-du-Prince-Édouard | 179 000 | - 3,9 | 49,2 | 63,1 |
| Québec | 209 000 | -17,7 | 27,8 | 39,7 |
| Saskatchewan | 163 000 | 5,5 | 63,8 | 79,1 |
| | | | | |
| PLUS GRANDES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES | $ | | | |
| Toronto | 343 000 | - 49,8 | -22,2 | -14,9 |
| Montréal | 248 000 | -30,6 | 8,7 | 17,7 |
| Vancouver | 266 000 | -35,3 | 0,4 | 9,8 |
| Ottawa-Hull | 198 000 | -13,1 | 34,8 | 47,4 |
| Edmonton | 163 000 | 5,5 | 63,8 | 79,1 |
| Calgary | 375 000 | -54,1 | -28,8 | -22,1 |
| Québec | 204 000 | -15,7 | 30,9 | 43,1 |

Lorsque l'étude de ces données se fait dans le contexte d'une comparaison entre des régions urbaines et les autres régions, il devient évident qu'une importante disparité existe entre la rémunération totale des juges (incluant la valeur attribuée à la pension des juges) et les revenus des avocats de la population de comparaison, selon l'emplacement

[51] Tel qu'indiqué dans le tableau 2.4, le traitement des juges, qui est de 267 000 $ compte tenu de la rémunération totale, est également inférieur au revenu global moyen des avocats de l'Alberta.

géographique. Ce qui ressort de cette analyse, ce sont les conséquences de la régionalisation et de l'urbanisation pour plusieurs régions.

Il est donc évident que l'utilisation d'un niveau de rémunération national uniforme pour la magistrature ne permet pas de tenir compte de la grande disparité des revenus, d'une région à l'autre, de ces praticiens qui sont considérés, du moins par la magistrature, comme formant le groupe d'avocats les plus aptes à devenir les meilleurs candidats à la magistrature.

Par conséquent, la Commission a évalué si elle devait recommander certains régimes de rémunération qui tiendraient expressément compte des disparités financières engendrées par la régionalisation et l'urbanisation et qui viseraient à les éliminer. L'une des solutions les plus évidentes à ce problème serait de recommander des traitements différents en fonction de l'endroit où les juges exercent. D'autres solutions novatrices peuvent également être proposées pour indemniser les juges qui exercent dans des centres urbains sans adopter un différentiel de rémunération de base.

En étudiant cette question, nous avons relevé l'observation faite par la Commission Lang (1983) qui concluait que les conséquences de la régionalisation devaient être considérées par les Commissions subséquentes.[52] Nous étions conscients toutefois du fait qu'aucune partie à l'enquête n'a recommandé la création d'un différentiel de rémunération entre les membres de la magistrature en fonction de leur lieu de résidence. En effet, le gouvernement ainsi que la Conférence et le Conseil ont indiqué au cours des audiences publiques tenues par la Commission qu'ils n'approuvaient pas une telle solution[53]. Nous étions aussi préoccupés par la possibilité que la création d'un différentiel de rémunération ou l'adoption d'autres mécanismes de différenciation du revenu aurait pour effet, qu'il soit réel ou perçu, de donner naissance à de nombreuses catégories différentes de juges de même niveau au sein de la magistrature. À notre avis, cela ne serait ni dans l'intérêt public ni dans l'intérêt de l'administration de la justice que ce pays a bien à cœur.

---

[52] Lang (1983), p. 7.
[53] Compte rendu de l'audience publique du 14 février 2000, vol. II, p. 232 à 237.

Il est possible que l'instauration de certains mécanismes de différenciation du revenu soit justifiée dans le futur, afin de contrebalancer l'incidence financièrement négative de la régionalisation et, en particulier, de l'urbanisation. Nous avons toutefois décidé, pour les raisons susmentionnées, de ne pas recommander une telle approche au moment présent. Bien que nous soyons attentifs aux différences de revenu engendrées par la régionalisation comme l'ont démontré le rapport Sack Goldblatt Mitchell et les données supplémentaires sur les revenus qui ont été remises à la Commission et qui sont présentées à l'annexe 6, nous ne pensons pas qu'il soit raisonnable de suggérer que le niveau de salaire de la magistrature soit fixé de façon à correspondre au revenu des avocats les mieux rémunérés des plus grands centres urbains du Canada. Ce qu'il faudrait, d'après nous, c'est trouver un juste équilibre qui assurerait à la fois que le niveau de traitement des juges soit suffisant pour continuer d'attirer les meilleurs candidats aux postes de juge, incluant ceux des marchés des services juridiques les plus lucratifs du Canada, et que les juges qui exercent leurs fonctions dans des régions urbaines, et ceux qui le feront à l'avenir, reçoivent un traitement équitable et suffisant.

Nous avons par conséquent conclu que l'évaluation du caractère adéquat du traitement des juges par rapport aux revenus des juristes du secteur privé doit tenir compte de ce qui suit :

i) La rémunération totale des juges comprend une pension de retraite considérable qui prend une valeur importante lorsqu'on compare la rémunération des juges aux revenus des juristes du secteur privé;

ii) Le maintien d'un niveau de rémunération national uniforme pour les juges puînés aura des répercussions négatives dans plusieurs régions du pays et donc probablement sur la capacité d'attirer les meilleurs candidats à la magistrature dans certaines régions du pays; et

iii) Bien que le traitement des juges ne doive pas être établi en fonction du marché des services juridiques le plus lucratif, il doit être établi à un niveau qui n'aura pas pour effet de nuire au recrutement en décourageant les meilleurs candidats provenant des plus grandes régions métropolitaines, y compris les centres urbains où les avocats en pratique privée ont les revenus les plus élevés. Il ne doit pas non plus être établi à un niveau qui n'est pas équitable pour les juges actuels et futurs qui résident dans de grandes régions urbaines.

***Prestations de retraite des fonctionnaires de la catégorie DM-3***

Comme nous l'avons indiqué, nous croyons que la valeur de la pension des juges constitue un facteur important qui doit être considéré dans l'évaluation du caractère adéquat de la rémunération des juges par rapport aux revenus des avocats en pratique privée. Il nous paraît évident que cette comparaison est à la fois nécessaire et utile, car les revenus des avocats en pratique privée ont une incidence sur le recrutement d'avocats parmi lesquels la plupart des juges sont nommés.

Il est moins clair s'il convient de considérer l'importance des prestations de retraite des fonctionnaires de la catégorie DM-3 par rapport à celles des juges. Nous reconnaissons qu'il y aura des avis partagés sur cette question. Nous avons jugé qu'il était important de connaître au moins la valeur des prestations de retraite dont dispose les fonctionnaires de la catégorie DM-3.

Nous avons donc demandé aux experts engagés par la Commission de déterminer le traitement supplémentaire qui serait requis, en tant que pourcentage de la rémunération, pour accumuler un fond d'épargne après impôt nécessaire pour donner une pension de retraite équivalente au montant de la différence entre la pension des juges et celle des fonctionnaires de la catégorie DM-3 (et l'allocation de retraite spéciale, le cas échéant). La valeur additionnelle que représente la pension d'un juge, comparée à la pension d'un fonctionnaire de la catégorie DM-3, augmente en fonction de l'âge de nomination du juge et du fonctionnaire. La nomination à la magistrature à un âge plus avancé et les mandats plus courts procurent des prestations de retraite considérables aux juges, comparativement aux prestations de retraite dont disposent les fonctionnaires de la catégorie DM-3. Par exemple, si un juge nommé à l'âge de 50 ans devait acheter les prestations de retraite auxquelles il a droit en vertu du régime de retraite actuel, en plus de celles dont dispose un fonctionnaire de la catégorie DM-3 nommé au même âge, il aurait besoin d'un traitement d'environ 25 % plus élevé que celui versé au fonctionnaire de la catégorie DM-3 (en supposant un traitement de 200 000 $ en l'an 2000). En supposant toutefois que le juge ait été nommé à l'âge de 40 ans et qu'il se retire à 65 ans après 25 années de service, il lui faudrait un traitement supplémentaire d'environ 2 % seulement pour acheter les prestations de retraite supplémentaires reçues, en plus de celles dont dispose un fonctionnaire de la catégorie DM-3

pour la même période de service. Toujours selon cette hypothèse, si le juge prend sa retraite à l'âge de 70 ans, aucun traitement supplémentaire serait requis. Les détails des calculs effectués par les experts de la Commission à ce sujet et les hypothèses sur lesquelles ils sont fondés sont présentés à l'annexe 5 du rapport.

***Le traitement des juges dans d'autres juridictions***

La Conférence et le Conseil ont aussi demandé à la Commission de prendre en considération les niveaux de traitement actuels aux juges d'autres juridictions. Nous avons été informés qu'à partir du 1$^{er}$ avril 1999, le traitement d'un juge de la Haute Cour d'Angleterre est d'environ 309 500 $ (CA) et que les juges des cours de circuit en Angleterre reçoivent maintenant l'équivalent d'environ 232 000 $ (CA). De plus, les juges de district en Angleterre, dont la compétence est plus limitée que celle des membres de la magistrature canadienne, reçoivent actuellement un traitement d'environ 186 000 $ (CA). La Commission a aussi reçu certaines données concernant les niveaux de salaire des juges en Australie, en Nouvelle-Zélande et des juges de la Cour de circuit fédérale des États-Unis.

Dans chacun des cas portés à notre connaissance, le niveau de traitement des juges d'autres juridictions est supérieur, et parfois de façon importante, au traitement actuel de la magistrature canadienne. Il faut toutefois prendre soins de ne pas considérer ces données en dehors de leur contexte. L'utilité et la validité des comparaisons entre le traitement des juges d'autres juridictions et celui des juges du Canada sont contestables en raison des renseignements dont nous disposons en ce moment. Cela est dû, à notre avis, aux variations qui existent entre les conditions économiques et sociales au Canada et celles des autres juridictions identifiées, à la fluctuation des taux de change, à des régimes d'imposition très différents, à des différences au niveau du coût de la vie et à l'absence de renseignements concernant les prestations de retraite des juges des autres juridictions identifiées. Ne disposant pas suffisamment de données sur le processus de détermination du traitement des juges dans d'autres juridictions, sur la nature et l'étendue des responsabilités des juges dans ces juridictions qu'on dit comparables au Canada et sur le régime de rémunération totale dont bénéficient les juges dans les autres juridictions

identifiées, nous sommes incapables de nous en remettre avec assurance aux données concernant le traitement des juges dans d'autres juridictions.

### 2.4 Recommandations concernant le traitement des juges puînés

Dans nos recommandations, nous avons tenté d'être équitables à la fois à l'endroit de la magistrature et des contribuables. Nous croyons que nos recommandations sur le traitement des juges sont dans l'intérêt public et qu'elles établissent un juste équilibre.

**Recommandation 1**

> **La Commission recommande que le traitement des juges puînés soit établi comme suit :**
>
> > **à compter du 1er avril 2000 : 198 000 $, incluant l'indexation légale en vigueur à cette date;**
> >
> > **à compter du 1er avril 2001 : 200 000 $, plus l'indexation légale entrant en vigueur à cette date;**
> >
> > **à compter du 1er avril des années 2002 et 2003 respectivement : le salaire des juges puînés devrait être augmenté d'une somme additionnelle de 2 000 $ chaque année, en plus de l'indexation légale entrant en vigueur à chacune de ces dates.**

### 2.5 Différentiel de rémunération pour les juges de première instance et d'appel

Les juges de six cours d'appel du Canada (Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Québec et Nouveau-Brunswick) ont exhorté la Commission à recommander un différentiel de rémunération entre les juges des cours d'appel et les tribunaux de première instance. Ils ont demandé qu'il soit recommandé que le traitement des juges des cours d'appel nommés par le fédéral soit fixé au montant qui se situe au point milieu entre le traitement des juges puînés du tribunal de première instance et celui des juges puînés de la Cour suprême du Canada. Ils ont aussi demandé que nous recommandions que le traitement des juges en chef des cours d'appel continue à être fixé à un

montant représentant environ le même pourcentage d'excédent actuel sur le traitement des juges de leurs cours respectives, soit environ 10 %.

La Commission a reçu des représentation écrites de la part des juges des cours d'appel et a entendu la présentation du juge J. Michel Robert de la Cour d'appel du Québec appuyant les recommandations relatives au différentiel de rémunération. La Commission a aussi reçu un mémoire que le juge Ronald L. Berger de la Cour d'appel de l'Alberta a déposé à titre personnel comme juge puîné de cette cour, pour s'opposer à une telle mesure. La Conférence et le Conseil ne se sont pas prononcés sur la requête voulant que le traitement des juges des cours d'appel soit différent de celui des juges de première instance.

Dans les mémoires présentés par plusieurs cours d'appel et dans la présentation du juge Robert, un nombre important de facteurs ont été soulignés à l'appui de la proposition demandant un différentiel de rémunération entre les juges de première instance et les juges des cours d'appel. Tout résumé de ces facteurs dans le présent rapport ne saurait rendre justice au raisonnement qu'ont formulé les cours d'appel en question. Toutefois, les principaux arguments présentés à l'appui du différentiel de rémunération étaient les suivants :

i) Lorsqu'on considère la structure hiérarchique de l'appareil judiciaire canadien, il est clair qu'il existe déjà un différentiel de rémunération entre les tribunaux de tous niveaux, sauf que les juges des cours d'appel n'ont pas un salaire plus élevé. Par exemple, il existe actuellement un différentiel de rémunération entre les juges de la Cour suprême du Canada et ceux des autres tribunaux; entre les juges des tribunaux de première instance de chaque province et les juges et les protonotaires spéciaux (Masters) des cours provinciales de chaque province et territoire; et entre les juges de paix et les commissaires, ou leurs équivalents, et les juges à différents niveaux dans toutes les provinces et tous les territoires. Nous pouvons donc dire que le différentiel de rémunération est actuellement la norme au Canada, avec une exception importante, c'est-à-dire, l'absence de différentiel entre le traitement des juges de première instance et celui des juges d'appel;

ii) D'autres pays où la common law est en vigueur, y compris le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, applique un différentiel de rémunération entre leurs juges de première instance et ceux d'appel;

iii) Les responsabilités et les obligations des cours d'appel au Canada sont nombreuses. Les cours d'appel dans les provinces et les territoires sont, en

réalité, des tribunaux de dernier ressort dans la grande majorité des cas. Le fait que plus de 98 % des cas dans certaines provinces ne parviennent jamais à la Cour suprême du Canada en témoigne. Ces faits soulignent l'importance du rôle que jouent les cours d'appel des provinces et territoires dans l'évolution de la jurisprudence. Dans ce contexte, nous pouvons affirmer que le différentiel de rémunération entre les juges des tribunaux de première instance et ceux des cours d'appel est tout aussi justifiée que le différentiel qui existe actuellement entre les juges des cours d'appel et ceux de la Cour suprême du Canada;

iv) Le coût de l'instauration d'un différentiel de rémunération entre les juges de première instance et les juges des cours d'appel ne serait pas démesuré, compte tenu du nombre relativement limité de juges des cours d'appel (138);

v) Enfin, l'absence, au Canada, d'un différentiel de rémunération entre les juges des tribunaux de première instance et ceux des cours d'appel peut être considérée comme un anachronisme historique qui remonte à l'époque où les cours d'appel n'existaient pas encore. L'état de l'organisation actuelle des tribunaux au Canada, a-t-on soutenu, exige que la politique de rémunération des juges des tribunaux de première instance et les juges des cours d'appel du pays soit harmonisée avec celle d'autres pays où la common law et en vigueur, de même qu'elle doit être rendue compatible à la réalité contemporaine de notre appareil judiciaire.

Les commissaires ont été séduits par beaucoup de ces arguments. Nous étions préoccupés toutefois par l'opposition à cette mesure qu'ont exprimé à la fois le gouvernement et le juge Berger de la Cour d'appel de l'Alberta. Nous avons aussi remarqué que certaines des cours d'appel ne se sont pas jointes à la requête pour un différentiel de rémunération. Le juge Berger a indiqué clairement dans son mémoire que les observations qu'il soumettait à la Commission étaient faites en son nom uniquement. Il a affirmé que :

i) L'absence de distinctions hiérarchiques entre les juges nommés par le gouvernement fédéral renforce la collégialité et favorise le respect mutuel. Il a suggéré que cette culture juridique traditionnelle encourage des interactions constructives et utiles entre les membres des deux niveaux de tribunal. À son avis, l'adoption d'un différentiel de rémunération entre les juges de première instance et les juges des cours d'appel entraînerait un [TRADUCTION] "*risque très réel de détruire la bonne volonté, la collégialité et l'interaction que nous avons obtenues après tant d'efforts* »; (p. 2)

ii) Certains juges de première instance siègent de temps en temps en cours d'appel. Le juge Berger a fait valoir qu'un différentiel de rémunération entre des juges qui exercent la même fonction judiciaire serait indésirable et

potentiellement très vulnérable aux contestations constitutionnelles. L'autre possibilité, qui consiste à verser aux juges de première instance qui siègent en cours d'appel une rétribution spéciale, à la journée ou de façon ponctuelle, aurait pour effet de créer deux classes de juges remplissant les mêmes fonctions;

iii) Les membres des cours d'appel siègent comme un groupe. Cela les rend collectivement responsables des décisions rendues sur les causes portées devant eux et fait que la charge de travail et les responsabilités sont réparties entre tous les membres du groupe. Cela contraste avec les tâches quotidiennes des juges des tribunaux de première instance qui sont seuls responsables des décisions qu'ils rendent.

Le gouvernement a soutenu que la Commission ne devrait pas recommander un différentiel de rémunération entre les juges de première instance et les juges des cours d'appel sans avoir de preuve que la tâche des juges d'appel est plus lourde ou de plus grande valeur que celle des juges de première instance. Cela, a-t-on fait valoir, exigerait une évaluation objective, et fondée sur des principes, des responsabilités des juges de première instance et des juges des cours d'appel. De plus, le gouvernement a indiqué que des recommandations concernant un différentiel de rémunération ne devraient pas être faites sans consulter les provinces concernées. Le gouvernement a soutenu qu'un différentiel de rémunération pourrait avoir des conséquences sur la structure de l'ordre judiciaire dans les provinces, ce qui pourrait soulever des questions d'ordre constitutionnel en vertu de l'*Acte constitutionnel de 1867*. Il en est ainsi, a-t-on indiqué, parce qu'au Canada, la responsabilité législative de la structure de l'ordre judiciaire revient aux provinces.

Nous reconnaissons la valeur des arguments présentés par les différentes parties sur cette question. La proposition d'un différentiel de rémunération entre les juges des tribunaux de première instance et les juges des cours d'appel a une grande importance et des répercussions d'une portée considérable sur les traditions de l'appareil judiciaire canadien et la façon dont a été érigé notre système judiciaire. Nous avons conclu que toute décision sur cette question demandait un examen et une évaluation en profondeur d'une plus grande quantité de renseignements que ce dont nous disposons actuellement. Nous pensons que de tels renseignements pourraient comprendre des données utiles concernant les charges de travail et les responsabilités des tribunaux de première instance et des cours d'appel à travers le pays en ce

moment, un historique des différentiels de rémunération dans d'autres juridictions comparables et l'étude des questions constitutionnelles soulevées par les diverses parties. Nous serions prêts à considérer la question du différentiel de rémunération de plus près si elle faisait l'objet d'un renvoi qui nous était soumis conformément à la *Loi sur les juges* (Canada) dans le cadre de notre mandat.

### 2.6 Niveaux de traitement pour d'autres juges

Depuis de nombreuses années, un différentiel relativement constant a été maintenu entre les traitements des juges puînés et des juges en chef et juges en chef adjoints. Aucune des parties à la Commission n'a indiqué que ce différentiel devrait être modifié. Le juge en chef Lamer, au nom du Conseil canadien de la magistrature, a demandé que la Commission recommande qu'un différentiel d'environ 10 % soit maintenu entre le traitement des juges puînés et celui de leurs juges en chef et juges en chef adjoints. La Commission ne voit aucune raison de changer ce rapport bien établi.

**Recommandation 2**

**La Commission que les traitements des juges de la Cour suprême du Canada, des juges en chef et des juges en chef adjoints soient fixés, à compter du 1er avril 2000, incluant l'indexation légale en vigueur à cette date, aux montants suivants :**

| | |
|---|---|
| **Cour suprême du Canada :** | |
| **Juge en chef du Canada** | **254 500 $** |
| **Juges** | **235 700 $** |
| **Cour fédérale et Cour canadienne de l'impôt :** | |
| **Juges en chef** | **217 100 $** |
| **Juges en chef adjoints** | **217 100 $** |
| **Cour supérieure, Cour suprême et Cour du banc de la reine :** | |
| **Juges en chef** | **217 100 $** |
| **Juges en chef adjoints** | **217 100 $** |

**À compter du 1er avril des années 2001, 2002 et 2003, ces salaires devraient être ajustés afin de maintenir le même rapport de proportion avec le traitement des juges puînés établi au 1er avril 2000.**

# CHAPITRE 3

# AUTRES INDEMNITÉS

Une disposition de l'article 27 de la *Loi sur les juges* stipule que diverses indemnités annuelles sont accordées aux juges. Ces indemnités comprennent l'« indemnité pour les faux frais », l'«indemnité supplémentaire de vie chère pour le Nord canadien» et l'« indemnité pour frais de représentation».

L'indemnité pour les faux frais couvre notamment les frais d'entretien et de remplacement de la tenue vestimentaire pour la cour, l'achat de livres et de périodiques juridiques, les frais d'adhésion aux associations de juges ou du barreau, l'achat d'ordinateurs et d'autres dépenses associées au poste. L'achat d'œuvres d'art, de meubles et de tapis, les frais de réception et toute dépense liée au conjoint ou à la conjointe et au personnel de bureau ne sont toutefois pas couverts.

L'indemnité de vie chère pour le Nord canadien est accordée aux juges qui travaillent dans le Nord. Elle vise à indemniser le coût élevé de la vie dans cette région.

L'indemnité pour frais de représentation couvre les frais de déplacement et autres dépenses engagées par un juge ou son conjoint, ou sa conjointe, pour s'acquitter des fonctions extrajudiciaires liées à ce poste. Ces frais, tout comme l'indemnité pour les faux frais, couvrent seulement les dépenses qui ne sont pas prévues ailleurs dans la *Loi.*

## 3.1 Indemnité pour les faux frais

En vertu du paragraphe 27(1) de la *Loi sur les juges*, les juges ont droit à une indemnité annuelle maximale de 2 500 $ pour « *les faux frais, non remboursables en vertu d'une autre disposition de*

*la présente loi [Loi sur les juges], qu'ils exposent dans l'accomplissement de leurs fonctions[sic] ».* Le montant de cette indemnité a été fixé au même niveau depuis 1989.

Plusieurs parties qui ont transmis des mémoires à la Commission ont indiqué que le niveau de l'indemnité pour les faux frais n'était plus adéquat et elles ont demandé un rajustement pour refléter les coûts réellement engagés. La Conférence et le Conseil ont cité, à titre d'exemples, l'augmentation des coûts des livres juridiques et le besoin croissant d'obtenir des ordinateurs et de l'information sur CD-ROM. Les parties ont suggéré des augmentations entre 3 200 $ et 5 000 $. Au tout début, il a été demandé, demande qui a été refusée par le gouvernement, que l'indemnité pour les faux frais soit indexée. Toutefois, il n'en était plus question lors des audiences publiques du 14 février 2000, puisque la Conférence et le Conseil ont retiré la demande d'indexation de l'indemnité pour les faux frais.

La Commission est d'accord que l'indemnité pour les faux frais devrait être augmentée, en vue de mieux refléter le coût des biens de consommation offerts sur le marché d'aujourd'hui.

**Recommandation 3**

> **La Commission recommande que l'indemnité pour les faux frais soit ajustée à 5 000 $ par année, à compter du 1er avril 2000.**

### 3.2 Indemnité de vie chère pour le Nord canadien

En vertu du paragraphe 27(2) de la *Loi sur les juges*, les juges des territoires du Nord canadien ont droit, outre l'indemnité pour les faux frais, à une indemnité de vie chère de 6 000 $ par an, pour couvrir le coût élevé de la vie dans les communautés du Nord.

Sept juges reçoivent actuellement l'indemnité de vie chère pour le Nord canadien. La dernière fois que cette indemnité a été rajustée remonte à 1989.

Dans leurs mémoires, la Conférence et le Conseil ont demandé une augmentation entre 16 000 $ et 20 000 $, en citant les indemnités payées aux fonctionnaires, conformément à la Directive sur les postes isolés (la « DPI ») utilisée comme comparateur. La DPI fournit une indemnité d'environnement et des ajustements pour le coût de la vie, du carburant et des services publics, à des endroits spécifiques dans les territoires et provinces.

Le gouvernement a affirmé que la DPI n'était pas un bon comparateur, en alléguant que les indemnités d'environnement payées en vertu de la DPI sont utilisées à des fins de recrutement et de rétention des candidatures et ne devraient pas s'appliquer aux juges. Toutefois, le gouvernement a noté que le coût de la vie est en effet supérieur dans les territoires du Nord, particulièrement au Nunavut, et que l'indemnité pour les juges nommés dans le Nord devrait être examinée. Le gouvernement a demandé à la Commission de fournir des conseils sur la portée, la structure et le montant de cette indemnité.

L'indemnité de vie chère pour le Nord canadien selon la DPI, varie d'un endroit à l'autre. Les juges ayant droit à une indemnité de vie chère pour le Nord canadien, résident à Whitehorse, à Yellowknife et à Iqaluit. Selon la DPI, des indemnités de 5 123 $, 9 163 $ et 15 356 $ respectivement, y compris les indemnités d'environnement, s'appliqueraient. Si l'indemnité d'environnement était exclue, comme le suggère fortement le gouvernement, et que seul le rajustement du coût de la vie soit pris en considération, les indemnités de vie chère pour le Nord canadien s'élèveraient à 3 088 $, 5 338 $ et 10 018 $ respectivement.

Selon nous, il existe des motifs bien fondés pour préserver l'approche traditionnelle envers l'uniformité des indemnités accordées aux juges nommés dans le Nord. Nous avons examiné les chiffres fournis selon la DPI, particulièrement ceux qui touchent Iqaluit et qui se situent entre 10 108 $ et 15 356 $. Nous avons décidé que 12 000 $ constituait une indemnité adéquate pour les juges nommés dans les trois endroits susmentionnés.

**Recommandation 4**

**La Commission recommande que l'indemnité de vie chère pour le Nord canadien soit ajustée à 12 000 $ par année, à compter du 1er avril 2000.**

### 3.3 Indemnité pour frais de représentation

En vertu du paragraphe 27(6) de la *Loi sur les juges*, le juge en chef du Canada, les juges puînés de la Cour suprême du Canada, les juges en chef de la Cour fédérale et de chacune des provinces, d'autres juges en chef et juges désignés, ainsi que le juge en chef et les juges principaux des territoires du Nord ont droit à une indemnité pour frais de représentation.

Les montants annuels maximaux actuellement permis à titre d'indemnité pour frais de représentation sont les suivants :

| | |
|---|---|
| Juge en chef du Canada | 10 000 $ |
| Juges en chef de la Cour fédérale du Canada et le juge en chef de chaque province | 7 000 $ |
| Juges puînés de la Cour suprême du Canada, juges en chef de première instance, autres juges en chef désignés et juges principaux | 5 000 $ |

Le montant de ces indemnités de représentation n'a pas été modifié depuis 1985. La Cour suprême du Canada et le Conseil canadien de la magistrature (le « Conseil ») ont présenté des mémoires à la Commission pour demander des augmentations aux limites annuelles maximales. La Commission Courtois (1990) a recommandé que les niveaux soient augmentés à 15 000 $, 10 000 $ et 8 000 $ respectivement. Le projet de loi C-50, qui a été présenté en décembre 1991, contient les augmentations recommandées par la Commission Courtois. Cependant, le projet de loi C-50 a été abandonné au Feuilleton. Deux ans plus tard, la Commission Crawford (1993) conclut que les recommandations de la Commission Courtois étaient toujours adéquates et elle a

accepté les mêmes niveaux. Aucun projet de loi n'a été présenté pour mettre en œuvre ces recommandations.

La Cour suprême du Canada et le Conseil ont déclaré que, après 15 ans, le niveau maximal de l'indemnité pour frais représentation n'était plus suffisant et qu'une augmentation était nécessaire pour satisfaire aux exigences croissantes imposées aux juges de participer à des activités à l'intérieur et à l'extérieur du Canada. Ces deux parties ont demandé que l'indemnité pour frais de représentation soit indexée tous les ans et ont suggéré qu'elle soit augmentée à 22 500 $ pour le juge en chef du Canada, à 15 000 $ pour les juges en chef des cours fédérale et des provinces et à 12 000 $ pour les autres juges admissibles. Dans les mémoires, on suggérait d'augmenter les niveaux actuels ou les niveaux recommandés par la Commission Courtois, en s'appuyant sur diverses mesures d'indexation.

Le gouvernement soutient que l'indexation automatique des indemnités n'est habituellement pas nécessaire en affirmant que [TRADUCTION] « *bien que l'indépendance de la magistrature puisse exiger une indexation afin de protéger le traitement des juges de l'érosion due à l'inflation, on ne peut en dire autant des indemnités* »[1]. Le gouvernement a aussi soutenu que c'était particulièrement vrai pour l'indemnité pour frais de représentation et qu'un examen de ces frais, sur une base quadriennale, serait suffisant.

Nous sommes d'accord que le niveau maximum des indemnités pour frais de représentation devrait être augmenté pour refléter l'augmentation du coût de la vie au cours des 15 dernières années. Nous convenons également que le gouvernement et la Commission devraient examiner le montant des indemnités pour frais de représentation tous les quatre ans.

Nous avons indexé les recommandations de la Commission Courtois, comme si elles avaient été mises en œuvre en 1990, à l'année 1999, en utilisant l'indice IAE et l'indice IPC en vue de déterminer la gamme à l'intérieur de laquelle les recommandations se trouveraient aujourd'hui. Nous estimons que les niveaux qui en résultent constituent un fondement valide pour établir

---

[1] Mémoire de réponse du gouvernement du Canada, daté du 21 janvier 2000, p. 10, par. 39.

l'indemnité pour frais de représentation actuelle.

**Recommandation 5**

**La Commission recommande que les indemnités pour frais de représentation soient établies comme suit à compter du 1er avril 2000 :**

| | |
|---|---|
| **Juge en chef du Canada** | **18 750 $** |
| **Juges en chef de la Cour fédérale du Canada et le juge en chef de chaque province** | **12 500 $** |
| **Juges puînés de la Cour suprême du Canada, juges en chef de première instance, autres juges en chef et juges principaux désignés** | **10 000 $** |

# CHAPITRE 4

# PENSIONS DES JUGES

Comme nous l'avons déjà fait remarquer plus haut, la pension à laquelle les membres de la magistrature ont droit fait partie intégrante de leur rémunération globale et est d'une importance capitale lorsqu'il s'agit de recruter les meilleurs candidats à la magistrature. Elle est aussi extraordinaire, pour ne pas dire unique, en ce sens qu'aucun autre régime de retraite au Canada n'est structuré de la même manière que celui des juges.

Dans ce chapitre, nous faisons des recommandations importantes qui changeront la nature du régime de retraite des juges. Il est important de comprendre le contexte dans lequel ces recommandations sont formulées. Nous commencerons donc par donner un bref exposé de l'évolution du régime de retraite des juges jusqu'à sa forme actuelle, suivi d'un sommaire du régime actuel, en notant les principaux points qui le différencient des autres régimes de retraite plus courants.

## 4.1 Évolution du régime de retraite [1]

Les membres de la magistrature ont droit à une pension en vertu de l'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ils constituent le seul groupe de la société canadienne à avoir droit, en vertu de la Constitution, à un tel avantage.

De l'époque de la Confédération jusqu'à 1919, les juges de nomination fédérale avaient le droit de prendre une retraite volontaire après 15 ans de service avec une rente équivalant aux deux

[1] Cette section s'inspire en grande partie de l'historique contenu dans la Présentation de la Conférence et du Conseil datée du 20 décembre 1999, p. 3-7 à 3-14.

tiers de leur traitement (« une rente 2/3 »). Il n'y avait aucune disposition relative à la retraite obligatoire et les juges pouvaient continuer de travailler toute leur vie en touchant leur plein traitement. De 1903 à 1919, il était prévu que les juges pouvaient prendre une retraite volontaire et recevoir leur plein traitement à l'âge de 75 ans après 20 ans de service ou à l'âge de 70 ans avec 25 ans de service, ou à tout âge avec 30 ans de service.[2] Les juges ne participaient aucunement aux coûts de ce régime de retraite.

En 1919, le Parlement a converti le droit à la retraite volontaire après 15 ans de service avec une rente 2/3 en une prestation attribuable uniquement lorsque le Gouverneur en conseil décidait que la retraite d'un juge en particulier serait « pour le bien du public ». Le Parlement a également éliminé le droit à la retraite avec plein traitement pour les futurs candidats à la magistrature. Par conséquent, les juges n'avaient pas automatiquement droit à une rente de retraite, bien qu'ils aient continué de jouir du droit au travail à vie avec plein traitement. Ces dispositions sont demeurées en vigueur jusqu'à 1927.

De 1927 à 1960, de nombreux changements ont été apportés et qui ont, de façon simultanée, éliminé le droit au travail à vie avec l'introduction des concepts de retraite obligatoire. La retraite obligatoire à l'âge de 75 ans pour les juges de la Cour de l'Échiquier fut instaurée en 1927, et celle-ci était accompagnée d'une rente équivalant aux deux tiers du traitement. En 1960, un amendement constitutionnel imposa des règles pour la retraite obligatoire de tous les juges de la Cour supérieure à l'âge de 75 ans et des amendements connexes à la *Loi sur les juges* accordaient une rente 2/3 à tous les juges au moment de la retraite. À partir de 1960, un juge était tenu de prendre sa retraite avec une rente 2/3 à l'âge de 75 ans, et avait droit à la retraite volontaire avec une rente 2/3 s'il avait atteint l'âge de 70 ans et avait exercé des fonctions judiciaires pendant au moins 15 ans. Ces régimes de rente étaient toujours non contributifs.

Le prochain changement eut lieu lorsque le Parlement a adopté le concept des juges surnuméraires. Les juges surnuméraires sont des juges qui sont admissibles à la retraite, mais qui choisissent de continuer à travailler à mi-temps tout en recevant leur plein traitement. En

---

[2] Friedland, Martin L., *A Place Apart: Judicial Independence and Accountability in Canada*, Conseil canadien de la magistrature, Ottawa: 1995, p. 67.

1971, les juges pouvaient choisir le statut de surnuméraire à l'âge de 70 ans après 10 ans de service. En 1973, le choix du statut de surnuméraire s'étendait aux juges âgés de 65 ans ayant un minimum de 15 ans de service. Les juges admissibles à la retraite pouvaient choisir le statut de surnuméraire pour une période maximale de 10 ans. L'adoption du concept des juges surnuméraires a été d'une grande utilité pour pallier au problème d'un nombre important de causes en retard à l'époque et ce, en créant des occasions supplémentaires de nommer de nouveaux juges, tout en obtenant l'expertise services experts de juges hautement compétents à temps partiel.

En 1975, le régime de retraite des juges est devenu un régime contributifs. Les juges nommés avant le 17 février 1975 étaient tenus de verser 1,5 % de leur salaire annuel à titre de cotisation, soi-disant exigée, à l'époque, pour apporter des améliorations aux rentes accordées aux survivants. Les juges nommés après le 17 février 1975 étaient tenus de cotiser 7 % de leur traitement, ce qui incluait 1 % pour l'indexation de la pension sur le coût de la vie. Cette décision du Parlement a fait l'objet d'une importante controverse, parce qu'elle brisait la tradition des régimes non contributifs et aussi parce qu'elle accordait des droits acquis à certains juges, créant ainsi une situation où des juges qui faisaient exactement le même travail étaient rémunérés différemment (après cotisations), selon la date de leur nomination. La décision a été considérée par la Commission Dorfman (1978) et par un comité consultatif mis sur pied pour examiner le régime de retraite des juges, sous la présidence de Jean deGrandpre, dont le rapport fut publié en 1981. La décision a été portée en appel et ratifiée par la Cour suprême du Canada[3].

Deux autres changements ont affecté le régime de retraite des juges pendant les années 1990.

En 1992, le Parlement a revu la structure des avantages fiscaux disponible à l'égard de l'épargne-retraite. Essentiellement, les changements apportés fixaient une valeur maximale pour l'advantage fiscal aux individus, peu importe s'ils accumulaient des revenus de retraite par le biais de régimes de retraite agréés ou de REER. Il en résulta que les juges, qui jusqu'alors pouvaient cotiser à un REER individuel à titre de complément à leur pension de juge, ne

---

[3] *La Reine c. Beauregard*, [1986] 2 R.C.S. 56

pouvaient plus le faire. Cette décision fut portée en appel à la Cour d'appel fédérale, mais sans succès. Nous comprenons qu'une demande d'autorisation d'en appeler à la Cour suprême est présentement en cours[4].

En 1998, à la suite des recommandations faites par les Commissions Crawford (1993) et Scott (1996), le Parlement a amendé la *Loi sur les juges* afin de permettre la retraite volontaire avec une rente équivalant aux deux tiers du traitement en vertu de ce qu'on appelle la « règle du 80 modifiée ». Cela signifie qu'un juge ayant cumulé un minimum de 15 ans de service peut maintenant prendre sa retraite avec une rente 2/3 lorsque son âge et ses années de service totalisent 80.

### 4.2 Situation actuelle

Les principales caractéristiques du régime de retraite actuel des juges sont les suivantes :

i) La rente maximale qui peut être versée est une rente de 2/3 du salaire calculée à la date réelle de la retraite;

ii) Le régime est contributif. Pratiquement tous les juges cotisent maintenant 7 % par année, dont 1 % sert à l'indexation après la retraite. Les cotisations sont entièrement déductibles en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et les juges ont le droit de cotiser seulement 1 000 $ par année à un REER pendant qu'ils cotisent à leur régime de retraite. Les juges cotisent jusqu'au moment où ils prennent réellement leur retraite et commencent à percevoir une rente, même s'ils devenaient admissibles à la retraite plus tôt;

iii) Un juge est admissible à la retraite, avec une rente 2/3, dans les circonstances suivantes :

   a) après avoir exercé des fonctions judiciaires pendant au moins 15 ans, pourvu que son âge et ses années de service totalisent 80;

   b) après avoir exercé des fonctions judiciaires pendant au moins 15 ans et, de l'avis du gouverneur en conseil, sa démission sert l'administration de la justice ou l'intérêt national;

---

[4] *Trussler c. r.*, [1999] 3 C.T.C., 580.

c) Il est frappé d'une infirmité permanente qui l'empêche d'exercer ses fonctions judiciaires;

d) Il atteint l'âge de la retraite obligatoire et a cumulé un minimum de 10 ans de service; ou

e) Il atteint l'âge de 65 ans et a cumulé à titre de juge de la Cour suprême du Canada un minimum de 10 ans de service au sein de cette cour;

iv) Un juge âgé de 65 ans et qui a cumulé un minimum de 15 ans de service peut choisir le statut de juge surnuméraire pour une période maximale de 10 ans, jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de la retraite obligatoire. Un juge surnuméraire continue de toucher son plein traitement, mais accomplit une charge de travail réduite (en règle générale, 50 % d'une pleine charge). Un juge surnuméraire, bien qu'admissible à la retraite, continue de cotiser 7 % par année au régime de retraite;

v) Un juge qui est admissible à la retraite avec une rente 2/3, mais qui n'a pas atteint l'âge de 60 ans, peut choisir de continuer à travailler à plein temps jusqu'à l'âge de 65 ans, moment auquel il deviendra admissible au statut de surnuméraire;

vi) Un juge doit prendre sa retraite à l'âge de 75 ans. Si, à l'âge de 75 ans, le nombre d'années de service est en deçà de 15, mais plus élevé que 10, le juge recevra une rente 2/3. Si le nombre d'années de service à l'âge de 75 ans est en deçà de 10, le juge recevra 1/10 d'une rente 2/3 pour chaque année de service cumulée.

Au moment où le régime de retraite des juges fut instauré, les régimes de retraite d'employeurs étaient relativement rares. Au cours des dernières décennies, ils sont devenus plus nombreux et des structures législatives ont été mises en place au fédéral comme au provincial afin de voir à ce que certains critères de base soient respectés. Lorsque le régime des juges est devenu contributif en 1975, et lorsqu'on refusa aux juges le droit de cotiser à un REER en 1992, leur régime de retraite global commença à ressembler aux régimes d'employeurs. Cependant, il existe toujours des différences majeures.

La plupart des régimes d'employeurs sont structurés de manière à permettre à l'employé d'accumuler un certain pourcentage de son salaire chaque année, les prestations de retraite étant fondées sur le taux d'accumulation, multiplié par le nombre d'années d'admissibilité, multiplié par la moyenne du salaire des dernières années (habituellement trois ans ou cinq ans). Ces

régimes prévoient presque toujours une rente maximum permise d'environ 70 % du salaire final moyen. Le régime des juges est différent sous plusieurs aspects importants:

i) Le fait que la rente soit fondée sur le salaire final plutôt que sur la moyenne des salaires rend le régime plus généreux que la plupart des régimes d'employeurs, mais le fait d'utiliser un maximum de 2/3 du salaire plutôt que 70 % semble compenser;[5]

ii) La rente 2/3 maximale est entièrement « gagnée » au moment où le juge devient admissible à une rente. Il n'y a pas d'acquisition et il n'y a pas de droits d'accumulation. Cela signifie que les individus nommés à des âges différents auront des taux d'accumulation *implicites* qui varieront d'un individu à l'autre. Par exemple, un juge nommé à l'âge de 40 ans pourrait prendre sa retraite avec une pleine pension à l'âge de 60 ans, accumulant cette rente sur une période de 20 ans d'exercice, tandis qu'un juge nommé à 50 ans, cinq ans après la nomination du juge de 40 ans, pourrait prendre sa retraite en même temps que le juge de 40 ans, celui-ci étant âgé de 65 ans, en recevant exactement la même rente qu'il a accumulée sur une période de 15 ans. La Conférence et le Conseil caractérisent cette situation comme [TRADUCTION] « *donnant lieu à une inégalité de traitement parmi les juges (une caractéristique qui soulève certaines questions par rapport à la Charte)* »;[6]

iii) Puisqu'il n'y a pas d'acquisition ou d'accumulation, il n'y a pas de droits à la retraite anticipée avec pension proportionnelle. Si un juge prend sa retraite avant d'être admissible à une pleine pension, conformément à la règle du 80 modifiée, aucun paiement d'une rente proportionnelle ou partielle n'est prévu, sauf dans le cas d'un juge âgé de 75 ans ayant moins de 10 ans d'exercice. Dans tous les autres cas, les juges ont droit seulement au remboursement de leurs cotisations, plus intérêts, peu importe le nombre d'années d'exercice qu'ils ont à leur actif;

iv) Finalement, la structure globale du régime des juges le rend plus généreux sur le plan financier que la plupart des régimes de pensions contributifs d'employeurs. À notre connaissance, seuls les régimes de retraite sur complémentaires, ou les régimes de retraite supplémentaires des cadres du secteur privé, qui sont généralement des régimes non contributifs, sont parfois plus généreux. Comme point de comparaison, par exemple, les

---

[5] Avec une augmentation raisonnable des salaires, les deux tiers du salaire final équivalent à 70 % de la moyenne des dernières années. Par exemple, en utilisant la moyenne des cinq dernières années (la référence pour les régimes de la fonction publique) et en supposant le même salaire à cinq ans précédant la retraite, avec une augmentation de 3 % par an pour les cinq dernières années de service, les deux tiers du salaire final équivalent à 70,7 % de la moyenne des cinq dernières années.

[6] Présentation de la Conférence et du Conseil datée du 20 décembre 1999, p. 3-2.

cotisations des juges totalisent entre 19 % et 25 % de la valeur actuelle de leur rente, dépendant des hypothèses actuarielles utilisées.[7]

### 4.3 Points importants

La Conférence et le Conseil, dans leurs mémoires à la Commission, ont porté une attention considérable aux iniquités qui, à leur sens, sont causées par l'application de la règle du 80 modifiée. En particulier, ils ont souligné que les plus jeunes candidats nommés sont contraints de travailler pendant un plus grand nombre d'années et de cotiser plus longtemps avant d'avoir le droit de prendre leur retraite en retirant exactement les mêmes prestations que leurs collègues qui ont peut-être été juges pendant une période considérablement moins longue. Ils ont fait valoir que cette exigence pose de sérieux problèmes d'égalité, particulièrement parce que la majorité des candidats nommés récemment sont des femmes. La Commission a très sérieusement étudié cette question. Nous avons fait appel à des experts et avons obtenu leur avis sur la question de savoir si la règle du 80 modifiée pouvait être contestée en vertu de l'article 15 de la *Charte*. Leur opinion et nos propres conclusions sont résumées ci-dessous.

La Conférence et le Conseil ont fait appel à la Commission pour obtenir des recommandations qui, à leur avis, étaient essentielles pour rétablir les iniquités du régime de retraite et pour réparer les insuffisances que comporte le régime de retraite actuel. Ils ont particulièrement insisté sur la nécessité de modifier le régime de retraite afin que :

i) la règle du 80 modifiée soit amendée dans le but d'éliminer l'exigence des 15 ans d'exercice, pour ainsi obtenir la « règle du 80 franche »;

ii) l'admissibilité à la retraite avec une pleine pension égale aux deux tiers du salaire survienne lors du plus rapproché des deux événements suivants : le cumul de 15 années de service (la rente étant payable qu' à compter de l'âge de 60 ans) ou la date à laquelle le juge devient admissible en vertu de la règle du 80 franche;

iii) les cotisations au régime de retraite cessent après 15 ans de service;

iv) le droit de cotiser à un REER soit rétabli après 15 ans de service;

---

[7] Présentation du gouvernement datée du 14 avril 2000, à l'annexe 52.

v) le droit de choisir le statut de surnuméraire pour une période maximale de 10 ans soit offert après 15 ans de service, pourvu que le juge soit âgé d'au moins 55 ans à cette date;

vi) les juges aient le droit de choisir la retraite anticipée à tout âge après 10 ans de service, avec une rente proportionnelle payable à l'âge de 60 ans (en fonction du salaire qu'ils auraient touché à l'âge de 60 ans et sans réduction actuarielle) ou payable immédiatement avec une réduction actuarielle de 3 % par an;

vii) il y ait des règles plus généreuses relatives à la rente proportionnelle pour les juges qui prennent leur retraite avec une pension moindre que la pleine pension après l'âge de 65 ans;

viii) les dispositions actuelles de la *Loi sur les juges* qui limite uniquement à un le nombre de rentes de survivant qui peuvent être versée en vertu de cette *Loi*, soient abrogées;

ix) les dispositions relatives aux prestations aux survivants soient modifiées afin de les rendre conformes aux lois et à la jurisprudence actuelles en ce qui a trait aux unions de fait et aux conjoints de même sexe;

x) les prestations aux survivants soient augmentées aux frais du gouvernement et que des options supplémentaires soient offertes aux juges, et ce, à leurs frais;

xi) les juges célibataires aient droit à des prestations équivalentes à celles que reçoivent les juges qui ont des survivants;

xii) toutes les pensions soient ajustées annuellement afin qu'elles soient en fonction du montant le plus élevé entre la rente originale indexée sur le coût de la vie et le salaire actuel que le juge reçoit; et que

xiii) les juges aient le droit d'augmenter leur rente au-delà des deux tiers du salaire final à raison d'un pourcentage additionnel de 2,2 % du salaire pour chaque année (ou portion d'année) d'exercice à plein temps qui excède 15 ans et/ou un pourcentage additionnel de 1,1 % pour chaque année (ou portion d'année) d'exercice comme juge surnuméraire.

Le gouvernement, dans sa présentation initiale, était d'avis que « *tout changement ponctuel dans le régime de retraite des juges [c.-à-d. le régime de retraite actuel], ne devrait être apporté qu'après un examen approfondi de la structure et de la fonction du régime, à la lumière de*

*l'évolution des données démographiques et des nouvelles exigences.* »[8] Dans cette présentation, le gouvernement a informé la Commission que :

> *Le ministère de la Justice a l'intention de soumettre la question du caractère adéquat de la pension des juges à la Commission pour qu'elle l'examine à tout moment opportun après le 1er juin 2000, et il invite la Commission à lui communiquer son opinion sur le moment approprié pour entreprendre un tel examen ainsi que ses remarques liminaires sur la portée, la méthode et le déroulement de celui-ci.*[9]

Le gouvernement a reconnu que les questions relatives aux prestations accordées à un survivant qui était le conjoint de fait ou le conjoint du même sexe d'un juge, devraient être examinées en dehors du contexte élargi de cet examen, comme c'est le cas pour l'exigence que les juges continuent de cotiser à leur régime de retraite après avoir accumulé le nombre d'années de service requises pour recevoir une pleine pension.

Dans sa présentation du 21 janvier 2000, le gouvernement a fourni une estimation du coût des modifications proposées dans la présentation initiale de la Conférence et du Conseil. Le coût estimatif de toutes les modifications à apporter au régime de rente, sur une base actualisée pour les 1 014 membres de la magistrature touchés, se chiffrait entre 499 et 594 millions de dollars. L'augmentation réelle du coût au cours de l'exercice financier 2000-2001 était entre 28,3 et 35,3 millions de dollars. Ce coût reflète les changements proposés au régime de retraite en supposant les mêmes niveaux de salaire qu'en 1999. Il serait plus élevé s'il y avait augmentation des salaires.[10]

Au cours de l'audience publique de la Commission le 14 février 2000, le couseiller juridique pour la Conférence et le Conseil a informé la Commission que ceux-ci acceptaient les chiffres calculés par l'actuaire en chef et soumis à la Commission.[11] Le conseiller juridique a également indiqué à ce moment-là que les trois dernières requêtes de la liste énumérée plus haut, de même

---

[8] Présentation du gouvernement datée du 20 décembre 1999, p. 17, par. 66.
[9] *Ibid.*, p. 19, par. 68.
[10] Par exemple, ces estimations prenaient en compte qu'une augmentation du niveau de salaire à 225 000 $ au 1er avril 2000, comme le demandaient la Conférence et le Conseil, aurait augmenté les charges à payer de 120 à 170 millions de dollars, et le coût actuel de 10,2 à 13,9 millions de dollars. Voir la présentation de la réponse du gouvernement datée du 21 janvier 2000, à l'annexe 29, p. 3.
[11] Transcription de l'audience publique du 14 février 2000, Volume II, p. 273.

que la requête concernant l'amélioration du prorata applicable à la retraite anticipée pour les juges ayant exercé des fonctions judiciaires au-delà de l'âge de 65 ans, n'étaient plus avancées par la Conférence et le Conseil comme étant des modifications qui devraient être étudiées dans le cadre de cette enquête. En ce qui a trait au coût des modifications possibles à apporter au régime de retraite, cela se traduisait par une réduction des estimations fournies par le gouvernement de l'ordre de 430 à 510 millions de dollars sur une base actualisée et de 17,5 à 21,9 millions de dollars en coût annuel.

À la lumière de cette position révisée, et ayant pris en compte les observations des parties principales dans cette affaire, les commissaires ont informé la Conférence et le Conseil, de même que le gouvernement, à la fin de l'audience du 14 février 2000, que :

> [TRADUCTION] *La Commission est d'avis, à la suite de cette audience et ayant pris en considération les motifs pour lesquels il y a eu décision de la part [du gouvernement] d'en référer à l'examen approfondi et exhaustif du régime de pension ou de retraite, et prenant en compte ce que nous avons entendu au sujet des points qui ont été retirés de la liste de propositions ou d'observations faites par la magistrature, nous voudrions demander à l'avocat du gouvernement s'il pouvait consulter à nouveau son client et discuter davantage de ces questions avec lui afin que nous puissions faire tout ce qu'il est possible de faire pour satisfaire à nos exigences en disposant de l'ensemble du dossier conformément à l'article 26 (1). ... Lorsque nous considérons ...les questions qui sont demeurées sur la table, la Commission est d'avis qu'ils pourraient disposer de ces questions dans le cadre du mandat conféré par l'article 26 (1).*[12]

Lors de l'audience publique du 20 mars 2000, l'avocat du gouvernement a allongé la liste des points que le gouvernement voulait voir traiter dans ce rapport. Cependant, la position du gouvernement est demeurée la même, c'est-à-dire que certaines propositions—surtout celles ayant trait à la retraite anticipée et, implicitement, la « durée appropriée d'une carrière judiciaire » devraient faire l'objet d'un examen approfondi à être réalisé après la présentation de ce rapport.

---

[12] *Ibid.*, p. 301 à 302.

Il était évident, cependant, que toutes les parties principales étaient d'accord qu'il relevait de la juridiction de la Commission de traiter toutes les propositions avancées lors de la présente enquête. Comme l'a mentionné l'avocat du gouvernement le 20 mars :

> [TRADUCTION] *...le gouvernement est d'accord qu'il relève de la juridiction de la Commission de traiter toutes les questions relatives aux salaires et aux pensions comme une question de juridiction. Le gouvernement n'en a pas référé et ne le fera pas tant qu'il n'aura pas pris connaissance du rapport de la Commission... Et l'argument du gouvernement s'inscrit dans le cadre de ce que devrait faire la Commission, non pas ce qu'elle peut faire, mais bien ce que la Commission devrait faire à cet égard.*[13]

### 4.4 Notre approche des questions

La Commission a soigneusement pesé les positions prises par la Conférence et le Conseil, et par le gouvernement. Nous avons longuement discuté avec les experts que nous avons engagés et nous croyons que nous sommes dans une position pour traiter, de façon équitable et responsable, les questions qui ont été soulevées devant nous à l'intérieur des délais prescrits par la loi pour mener notre enquête. Par conséquent, nous recommandons dans le reste de ce chapitre de nombreux changements au régime de retraite des juges, qui, à notre avis, donnent suite, de façon constructive et responsable, aux circonstances et aux besoins changeants de la magistrature dans une société qui évolue rapidement. Malgré que nos recommandations comportent des augmentations de coût, elles ne visent pas à enrichir davantage le régime de retraite, mais plutôt à fournir plus de souplesse et de choix, ce qui nous semble important afin de continuer à recruter les meilleurs candidats dont le pays a besoin.

Avant d'aborder les recommandations proprement dites, il est important de commenter la notion de ce qu'est la « durée appropriée d'une carrière judiciaire ». Le gouvernement a affirmé que cette question est d'une importance capitale pour l'élaboration d'un régime de retraite, et mérite que l'on s'y penche plus longuement que la Commission est disposée à le faire dans le cadre de

---

[13] Transcription de l'audience publique du 20 mars 2000, p. 97.

l'examen actuel. La Conférence et le Conseil ont affirmé que la durée appropriée d'une carrière judiciaire est de 15 ans, même si aucune étude à l'appui d'une telle affirmation n'a été fournie. Celle-ci était plutôt fondée sur ce que la durée de 15 ans a pu représenter dans le passé par rapport au régime de retraite, plus particulièrement entre 1867 et 1919.[14]

La Commission reconnaît l'importance de la question. En nous basant sur l'information qui est devant nous, nous ne pouvons conclure que des changements doivent être apportés à la règle du 80 modifiée qui détermine la date d'admissibilité à une pleine pension. Nous croyons qu'il est néanmoins possible et approprié de recommander des changements importants et pratiques qui rendront le regime de retraite des juges plus équitable. Nous croyons que nous pouvons faire de grands pas vers la souplesse accrue qui caractérise les régimes de retraite les plus modernes, tout en conservant les caractéristiques les plus essentielles et les plus distinctives du régime de retraite des juges, c'est-à-dire, le droit à la pension équivalant aux deux tiers du salaire final lorsqu'ils deviennent admissibles à la retraite.

Le reste de ce chapitre résume notre raisonnement et nos recommandations.

### 4.5 Admissibilité à une pleine pension

La Conférence et le Conseil ont proposé deux modifications aux règles actuelles. Premièrement, ils proposent qu'un juge soit admissible à une pleine pension après 15 ans de service, quoique la pension ne soit pas payable avant que le juge n'atteigne l'âge de 60 ans. Ce changement, comparativement au régime actuel, profiterait aux juges nommés avant l'âge de 50 ans. Deuxièmement, ils proposent que l'exigence selon laquelle un juge doit exercer ses fonctions pendant au moins 15 ans et qui est présentement rattachée à la règle du 80 modifiée actuelle, soit éliminée. Ce changement profiterait aux juges nommés après l'âge de 50 ans. Le tableau 4.1 compare l'âge d'admissibilité à une pleine pension et les années d'exercice requises pour l'obtenir, des juges nommés à différents âges, sous le régime actuel et sous celui que proposent la Conférence et le Conseil.

---

[14] *Ibid.*, p. 35, 36, 80 et 81.

**Tableau 4.1**
**Âge d'admissibilité à une pleine pension**
**et le nombre d'années d'exercice requis pour l'obtenir**

| Âge à la nomination | Régime actuel | | Régime proposé par la Conférence et le Conseil | |
|---|---|---|---|---|
| | Âge d'admissibilité | Nombre d'années d'exercice requis | Âge d'admissibilité | Nombre d'années d'exercice requis |
| 38 | 59 | 21 | 53 | 15 |
| 40 | 60 | 20 | 55 | 15 |
| 42 | 61 | 19 | 57 | 15 |
| 44 | 62 | 18 | 59 | 15 |
| 46 | 63 | 17 | 61 | 15 |
| 48 | 64 | 16 | 63 | 15 |
| 50 | 65 | 15 | 65 | 15 |
| 52 | 67 | 15 | 66 | 14 |
| 54 | 69 | 15 | 67 | 13 |
| 56 | 71 | 15 | 68 | 12 |
| 58 | 73 | 15 | 69 | 11 |
| 60 | 75 | 15 | 70 | 10 |
| 62 | 75 | 13 | 71 | 9 |
| 64 | 75 | 11 | 72 | 8 |
| 66 | 75 | 9* | 73 | 7 |
| 68 | 75 | 7** | 74 | 6 |

*Le juge prenant sa retraite recevrait 90 % d'une pleine pension.
**Le juge prenant sa retraite recevrait 70 % d'une pleine pension.

Nous notons que le gouvernement n'a pris aucune position sur le fonds, par rapport aux propositions de la Conférence et du Conseil, soutenant que les exigences d'admissibilité à une pleine pension devaient faire l'objet d'un examen subséquent plus approfondi.

Même si le régime de retraite des juges ne comporte pas de taux d'accumulation annuel, il est possible de calculer un taux d'accumulation implicite. Avec 15 années d'exercice requises pour avoir droit à une rente égale aux deux tiers du salaire final, le taux d'accumulation implicite est de 4,4 % du salaire par an. Un taux d'accumulation excédant 4 % est très peu courant lorsqu'on

parle de régimes de retraite, que ce soit dans le secteur privé ou public.[15] La proposition de la Conférence et du Conseil relative à une règle du 80 franche profiterait davantage aux juges nommés dans la cinquantaine ou la soixantaine, leur permettant d'accumuler une pleine pension en n'exerçant leurs fonctions que pendant aussi peu que 6 ans. Nous ne sommes pas convaincus qu'il soit nécessaire ou souhaitable d'adopter la règle du 80 franche.

Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, la Conférence et le Conseil, en faisant valoir le droit d'être admissible à une pleine pension après 15 ans de service, ont maintenu que le système actuel désavantageait les juges plus jeunes qui sont nommés dans la trentaine ou la quarantaine, et dont plusieurs sont des femmes. Comme le tableau 4.1 le démontre, un juge nommé à l'âge de 40 ans doit travailler (et cotiser) pendant cinq années de plus qu'un juge nommé à l'âge de 50 ans, dans le but de recevoir une rente identique. Cette caractéristique n'est pas représentative de la plupart des régimes de retraite, le montant de la rente étant plutôt fondé sur les années de service. Les commissaires ont retenu les services du professeur Patrick Monahan, d'Osgoode Hall Law School de l'Université York afin de voir si cette situation était susceptible de faire l'objet d'un recours en vertu de la *Charte*. Le professeur Monahan, dont l'opinion est incluse à l'annexe 7, a conclu qu'il y avait trois raisons qui feraient échec à un recours entrepris pour soulever le problème des droits à l'égalité.

Premièrement, si nous ne tenons compte que des cotisations sans considérer les prestations reçues en contrepartie, nous n'avons qu'un aperçu partiel de la situation. Il est vrai qu'un juge nommé à un âge plus jeune cotise plus longtemps, mais il est aussi vrai qu'un juge nommé plus jeune prendra sa retraite à un âge plus jeune qu'un juge nommé à un âge plus avancé, et peut donc s'attendre à recevoir la rente pendant une plus longue période. En effet, selon l'opinion du professeur Monahan, les calculs fournis par le Bureau de l'actuaire en chef démontrent que :

> *...la rente d'un juge nommé à 40 ans aura une valeur actuelle d'environ 5 000 000 $ en l'an 2020, ce qui est considérablement supérieur à la rente offerte à un juge nommé à 50 ans (3 640 000 $ en l'an 2015) ou à celle offerte à un juge nommé à l'âge de 60 ans (2 640 000 $ en l'an*

[15] Par exemple, les taux d'accumulation pour les membres de la Chambre des communes sont de 4 % par année. Certains sous-ministres principaux ont le droit d'accumuler des revenus de retraite au taux de 4 % par année pendant une période maximale de dix ans.

> *2015). Même en tenant compte de l'inflation entre 2015 et 2020, la valeur actuelle de la rente du juge nommé à 40 ans est supérieure d'environ 19 % à la rente du juge nommé à 50 ans et de 63 % à celle du juge nommé à 60 ans. On prend pour acquis que les femmes juges vivent plus longtemps que les hommes juges; la valeur actuelle de la rente des premières (sans calculer la valeur de la rente allouée aux conjoints survivants) est également supérieure pour tous les groupes d'âge. Toutefois, l'espérance de vie des conjoints survivants des hommes juges devrait être plus longue, ce qui a pour effet d'augmenter, de façon relative, la valeur actuelle de la rente totale pouvant être versée aux hommes juges; la valeur de leur rente se compare à celle de la rente totale qui serait versée aux femmes juges.* (p. 2)

Sur ce point, le professeur Monahan a conclu que « *puisque les juges nommés à un âge peu avancé sont en droit de toucher une rente dont la valeur actuelle est de loin supérieure à celle de la rente des juges nommés à un âge avancé, ils ne peuvent prétendre être victimes de discrimination.* »(p. 3)

Le second motif qui, selon le professeur Monahan, ferait échec à une action pour discrimination est que l'âge des juges à leur nomination dépend en grande partie de ces derniers.

> *...s'il apparait à un candidat éventuel que le régime de pension est discriminatoire envers les juges nommés à un jeune âge, il pourra éviter cette discrimination en reportant la date à laquelle il pose sa candidature. De cette façon, même si on décelait une certaine forme d'inégalité inhérente au régime de retraite, le candidat pourrait éviter cette inégalité en faisant un choix avisé; une action pour discrimination ne pourrait donc être accueillie.* (p. 3)

Troisièmement, le professeur Monahan a conclu que même s'il était trouvé que le régime impose un quelconque traitement inégal, il « *confère néanmoins des prestations de soutien financier considérables aux juges de tous âges. Il est donc peu probable que le régime de retraite soit déclaré discriminatoire en vertu de la définition élaborée par la Cour suprême du Canada.* » (p. 3)

Les conclusions du professeur Monahan à l'égard de la *Charte* nous indiquent qu'il n'est pas nécessaire, au sens de la loi, de changer l'admissibilité à la retraite qui prévaut actuellement et qui est reflétée par la règle du 80 modifiée. Cependant, la question de savoir s'il est souhaitable de le faire même s'il n'est pas légalement nécessaire de le faire, demeure.

Nous avons soigneusement étudié la proposition voulant que l'admissibilité à une pleine pension soit atteinte après 15 ans de service. D'une part, nous reconnaissons que la durée de 15 ans a été significative dans la passé. Nous reconnaissons également que d'offrir le plein droit aux deux tiers du salaire après 15 ans de service serait exceptionnellement généreux comparativement à d'autres régimes de retraite à grande échelle. Tout bien pesé, nous avons conclu qu'il n'y avait aucun fondement suffisant en ce moment pour que nous acceptions la proposition de la Conférence et du Conseil voulant que les juges aient droit à une pleine pension après 15 ans de service.

Il y a un facteur supplémentaire que nous considérons important à cet égard. Même si les candidats nommés à un plus jeune âge reçoivent une rente plus élevée (sur le plan de la valeur actuelle) que les candidats nommés à un âge plus avancé, ils doivent exercer leurs fonctions plus longtemps afin de « gagner » cette pension. Puisque le régime de retraite ne comporte aucune disposition relative à la retraite anticipée, ils sont effectivement tenus d'exercer leurs fonctions pendant ce qui pourrait être une très longue durée afin de recevoir des prestations autres que leurs propres cotisations, plus intérêts. L'une des façons de régler ce problème est de ramener l'exigence d'admissibilité à 15 ans. Une autre façon est d'accorder plus de souplesse sous forme d'options de retraite anticipée. Nous recommandons de telles options un peu plus loin. Nous sommes d'avis que cette souplesse supplémentaire contribuera à encourager de plus jeunes avocats à poser leur candidature, en plus d'offrir de nouvelles possibilités de planification de la retraite à ceux qui sont déjà juges.

### 4.6 Cessation des cotisations

La Conférence et le Conseil proposent que les cotisations au régime de retraite cessent après 15 ans de service, peu importe si le juge est alors admissible à la retraite ou non. Le gouvernement a suggéré que les cotisations soient réduites de 7 % à 1 % du salaire au moment où un juge devient admissible à une pleine pension.

La Commission a également reçu d'autres présentations à ce sujet du juge Douglas Lambert de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique et de la Cour d'appel du Yukon, qui maintenait la position que le fait d'exiger des cotisations après qu'un juge aura effectivement acquis le droit à une retraite avec pleine pension est non seulement injuste, mais aussi illégal et inconstitutionnel.[16]

La question a également été étudiée par la Commission Scott (1996), qui notait que « *le total des cotisations annuelles de sept pour cent de leur traitement que versent les juges au titre de leur pension sont modeste par rapport aux coûts que support l'État* » [17] Sur ce point, elle était d'accord avec les conclusions antérieures de la Commission Crawford (1993), qui appuyaient la continuité de la participation des juges au coût de leurs pensions jusqu'à ce que ceux qui sont admissibles pour le faire, prennent leur retraite. La Commission Scott a commenté que toute « *perception de traitement inéquitable est assurément atténuée par les avantages dont jouissent les juges pensionnés en vertu du régime actuel.* »[18]

Après avoir entendu et étudié les présentations du juge Lambert et celles de la Conférence et du Conseil, ainsi que celles du gouvernement, nous avons conclu que les cotisations au régime de retraite des juges ne devraient pas continuer lorsqu'un juge devenait admissible au versement de cette rente. Même en l'absence du concept d'accumulation annuelle, il n'en demeurerait pas moins vrai que des cotisations supplémentaires seraient exigées dans des circonstances qui ne donneraient pas lieu à des prestations supplémentaires. Nous avons noté que ce n'est pas le cas des régimes d'employeurs. Nous reconnaissons que la cotisation de 7 % est composée de deux éléments, soit 6 % pour le compte de la rente et 1 % applicable à l'indexation de la rente après la retraite. Le régime de rente de la fonction publique fédérale exige que la cotisation de 1 % continue même une fois que la pension maximum est acquise, en autant que le fonctionnaire continue d'être à son emploi. Nous croyons que cette situation serait également raisonnable pour la magistrature.

---

[16] Observation de monsieur le juge Lambert à la Commission datée du 6 décembre 1999 et transcription de l'audience publique du 20 mars 2000, p. 47 à 66.
[17] Scott (1996), p. 25.
[18] *Ibid.*

**Recommandation 6**

**La Commission recommande qu'à compter du 1er avril 2000, les cotisations au régime de retraite des juges soient réduites de 7 % à 1 % du salaire, pendant la période où un juge a le droit de recevoir une pleine pension alors qu'il continue de travailler, que ce soit à plein temps ou à titre de juge surnuméraire.**

### 4.7 Cotisations à un REER

La Conférence et le Conseil ont demandé le droit de cotiser pleinement à un REER après 15 ans de service. Il n'est fait mention d'aucun lien explicite dans la présentation de la Conférence et du Conseil avec l'admissibilité à la retraite après 15 ans de service et avec la cessation des cotisations après 15 ans, mais il est dans une certaine mesure ' gique de relier les deux propositions. L'avocat du gouvernement a souligné que la limite de cotisation applicable à un REER est rétablie une fois que cessent les cotisations au régime de retraite de la fonction publique.[19]

La Commission ne voit aucune raison, qu'elle soit reliée aux politiques ou aux précédents, pour laquelle le montant disponible pour des cotisations à un REER ne pourrait être rétabli une fois que les juges cessent de cotiser à leur régime de retraite. Nous comprenons que ceci ne se produira pas de façon systématique, mais exigera plutôt une modification du Règlement 8309(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

**Recommandation 7**

**La Commission recommande qu'à compter du 1er avril 2000, les règlements pertinents de la *Loi de l'impôt sur le revenu* soient modifiés afin de donner aux juges l'occasion de cotiser à un REER lorsqu'ils cessent de cotiser au régime de retraite des juges, comme il est présentement permis aux fonctionnaires de le faire.**

---

[19] Transcription de l'audience publique du 20 mars 2000, p. 15.

### 4.8 Statut de juge surnuméraire

Le droit qu'ont les juges de choisir, sous certaines conditions, le statut de surnuméraire a été institué en 1971. Le choix du statut de surnuméraire permet au juge qui, autrement, serait admissible à la retraite et à une rente égale aux deux tiers de son salaire, de continuer de travailler à mi-temps en contrepartie d'une pleine rémunération. Lorsque cette mesure fut adoptée en 1971, le ministre de la Justice à l'époque, alors qu'il témoignait devant le Comité permanent de la justice et de la magistrature, expliquait la proposition dans les termes suivants :

> [TRADUCTION] *Les avantages que comporte la proposition qui est devant vous, Monsieur le Président, sont que les juges seront incités à quitter leurs fonctions judiciaires normales, créant ainsi la possibilité de nominations de candidats plus jeunes, alors que les juges surnuméraires demeureront disponibles en tout temps. Il en résultera une plus grande proportion de juges plus jeunes, alors que les services d'un groupe de juges compétents et chevronnés pourront être retenus et mis à la disposition du juge en chef.* [20]

Par suite des modifications de 1971, les juges se sont vus accorder l'occasion de choisir un statut de surnuméraire à l'âge de 70 ans, après un minimum de 10 ans de service. Les juges pouvaient alors exercer leurs fonctions de juge surnuméraire pendant cinq ans, et ce, jusqu'à l'âge de la retraite obligatoire de 75 ans.

En 1973, des modifications ont été adoptées, permettant ainsi aux juges de choisir le statut de juge surnuméraire à l'âge de 65 ans, plutôt qu'à 70 ans, et ce, pour une période maximum de 10 ans, pourvu que le juge ait exercé ses fonctions pendant au moins 15 ans. Ce changement créait un lien entre le droit des juges de choisir le statut de surnuméraire et les conditions régissant leur admissibilité à une pleine pension égale aux deux tiers du salaire. En 1998, les conditions d'admissibilité à une pleine pension ont été révisées afin d'incorporer la règle du 80 modifiée, ce qui donnait davantage de souplesse aux juges plus jeunes en ce qui a trait à leurs options de retraite. Mais aucune modification correspondante n'a été faite en ce qui concerne l'admissibilité au statut de surnuméraire. Par conséquent, les juges qui sont maintenant admissibles à une pleine pension à des âges en deçà de 65 ans ne peuvent opter pour le statut de

---

[20] Présentation du gouvernement datée du 19 avril 2000, p. 3 et à l'annexe 53.

surnuméraire sans continuer d'exercer leurs fonctions à plein temps pendant une période supplémentaire.

Les présentations de la Conférence et du Conseil suggèrent que non seulement le statut de surnuméraire n'engage aucun coût pour le gouvernement, mais qu'il s'agit bien d'un bénéfice net puisqu'un juge surnuméraire travaille à mi-temps et reçoit le tiers de son salaire (c'est-à-dire la différence entre son plein traitement et ce à quoi le juge aurait droit à titre de rente s'il prenait sa retraite). La Commission Crawford (1993) a accepté cette analyse, mais a poursuivi en disant :

> *Nous exhortons les juges en chef à continuer d'exercer une étroite surveillance sur le programme de surnuméraires dans leurs cours respectives. Nous invitons le Conseil canadien de la magistrature à envisager de réunir des données sur la gestion de ce programme afin de pouvoir confirmer aux commissions triennales futures la validité de hypothèses fondamentales, comme la charge de travail de 50 p. 100, étant donné que, dans les années à venir, le nombre des juges surnuméraires sera à la hausse.*[21]

À notre connaissance, lesdits suivis n'ont pas été faits. Nous réitérons l'encouragement donné par la Commission Crawford (1993) au Conseil afin qu'il continue de recueillir des renseignements pertinents à ce sujet en vue de les rendre disponibles lors d'examens quadriennaux à venir.

Nous avons étudié les raisons pour lesquelles le statut de juge surnuméraire a été instauré et nous en sommes venus à la conclusion qu'il s'agissait d'une réaction utile au retard accusé dans le traitement des causes judiciaires et au désir de renouveler la magistrature afin qu'elle reflète davantage les données démographiques relatives à une société canadienne changeante. Nous croyons que ces deux objectifs tendent à laisser croire que des modifications considérables au concept de base du statut de surnuméraire ne devraient pas être faites en ce moment. Nous trouvons, par contre, qu'il n'y a aucun fondement logique pour expliquer l'écart entre l'admissibilité à une pleine pension et la liberté de choisir le statut de surnuméraire devenu disponible depuis l'adoption de la règle du 80 modifiée. Nous concluons donc que cet écart devrait être refermé.

---

[21] Crawford (1993), p. 26.

**Recommandation 8**

**La Commission recommande qu'à compter du 1er avril 2000, les juges aient le droit d'opter pour le statut de surnuméraire pour une période maximum de 10 ans à partir du moment où ils deviennent admissibles à une pleine pension.**

### 4.9 Retraite anticipée

Actuellement, les juges n'ont pas droit aux prestations de retraite anticipée. Si un juge est nommé à l'âge de 40 ans, il doit exercer ses fonctions pendant 20 ans afin de se qualifier pour une pleine pension. S'il exerce ses fonctions pendant moins de 20 ans, la seule compensation qu'il recevra sera le remboursement de ses cotisations, plus intérêts. Comme nous l'avons vu déjà, les cotisations des juges ne comptent que pour une petite partie de la valeur de la rente et on refuse aux juges la possibilité de cotiser à un REER pendant tout le temps qu'ils cotisent à un régime de retraite. Ce défaut d'offrir des options de retraite anticipée nous semble rigide et injuste.

Nous croyons que la plupart des iniquités que comporterait le régime de retraite auraient une incidence beaucoup moins forte si les juges pouvaient choisir de prendre leur retraite en recevant certaines prestations de retraite après une période raisonnable de service. Par exemple, un juge nommé à l'âge de 40 ans, et qui doit maintenant exercer ses fonctions pendant 20 ans afin de toucher la même pension qu'un juge plus âgé pourrait toucher en exerçant ses fonctions pendant 15 ans, pourrait avoir une perception différente des cinq années de cotisations supplémentaires s'il pouvait également prendre sa retraite après 15 ans, avec certaines avantages du régime, et ainsi poursuivre d'autres objectifs professionnels ou personnels. De même, un juge, qui est nommé à la fin de la cinquantaine et qui doit maintenant travailler jusqu'au début de ses 70 ans afin d'avoir droit à une pension sous quelque forme que ce soit, pourrait trouver la règle du 80 franche moins intéressante s'il lui était possible de prendre sa retraite plus tôt en recevant certaines prestations de retraite. Nous croyons donc qu'une option de retraite anticipée est d'une importance capitale.

Nous sommes également d'avis qu'une option de retraite anticipée est fortement indiquée par la nature changeante de la magistrature—c'est-à-dire en raison du sexe et des caractéristiques démographiques des nouveaux candidats à la magistrature, et la nature de plus en plus complexe et difficile de la charge de travail des juges. Dans le monde moderne, les régimes de retraite ne devraient pas servir de « menottes dorées », mais plutôt aider une planification de carrière réfléchie dans des conditions justes et raisonnables.

La Conférence et le Conseil ont proposé que les juges aient le droit de prendre une retraite anticipée à tout âge après 10 ans de service, en recevant une rente proportionnelle. En accord avec l'idée que la rente soit pleinement acquise après 15 ans, la Conférence et le Conseil suggèrent que la rente proportionnelle soit payable à l'âge de 60 ans et qu'elle soit calculée de façon à équivaloir aux deux tiers du traitement versé à ce moment, multiplié par une fraction qui serait égale au nombre réel d'années d'exercice, divisé par 15. Ils ont aussi fait valoir qu'un juge devait être en mesure de recevoir la rente immédiatement après le départ à la retraite, auquel cas, elle serait calculée de façon à équivaloir aux deux tiers du salaire final, multiplié par la même fraction, et réduite de 3 % par an pour chaque année qui reste avant l'âge de 60 ans.

Le gouvernement n'a soumis aucune observation sur la question de la retraite anticipée, soutenant qu'il s'agissait là d'un des points qui touchaient les questions plus larges qu'il souhaitait voir étudier dans le cadre d'un examen approfondi du régime de retraite en entier. Les présentations de la Conférence et du Conseil suggèrent qu'une des raisons pour lesquelles un régime de retraite anticipée a été proposé était dans le but d'examiner la question de l'épuisement professionnel.[22] Lors des présentations orales devant la Commission, l'avocat du gouvernement a soutenu qu'on ne dispose pas d'information suffisante sur la gravité du problème de l'épuisement professionnel, et bien qu'il s'agisse d'un problème sérieux, il existe des méthodes qui peuvent être instaurées pour le régler autres que par l'adoption de dispositions relatives à la retraite anticipée.[23]

---

[22] Présentation de la Conférence et du Conseil datée du 20 décembre 1999, p. 3 à 26.
[23] Transcription de l'audience publique du 20 mars 2000, p. 33 à 35.

Comme il est indiqué plus haut, les conclusions de la Commission relatives à la retraite anticipée ne sont pas fondées sur l'existence de l'épuisement professionnel. À notre avis, l'argument en faveur de la retraite anticipée avec certains avantages du régime de retraite en est un qui concerne la souplesse de la planification et l'équité. Il nous semble que la question clé n'est pas de savoir si l'option doit être offerte, mais plutôt comment elle sera structurée.

Nous regrettons que le gouvernement n'ait pas formulé d'opinion à cet égard. Néanmoins, nous croyons que nous avons conçu un modèle qui est raisonnable dans les circonstances. Des décisions doivent être prises par rapport à plusieurs paramètres avant de pouvoir élaborer un régime de retraite anticipée. Ces paramètres comprennent :

i) le seuil auquel un juge a le droit de choisir la retraite anticipée;

ii) la façon dont la pension doit être calculée et le prorata établi, de même que la date à laquelle une pension non réduite pourrait commencer à être versée au juge retraité; et

iii) la pénalité actuarielle qui devrait être imposée si le juge choisit de recevoir une pension immédiatement après son départ à la retraite anticipée.

***Le seuil de la retraite anticipée***

Nous croyons que ceux qui demandent à être nommés à la magistrature devraient le faire dans le but d'exercer leurs fonctions pendant une durée raisonnable et de consacrer une bonne partie de leur carrière à cet objectif. Nous notons également que la norme en ce qui a trait à la majeure partie des régimes de retraite, que ce soit dans le secteur privé ou public, est de fixer à l'âge de 55 ans le seuil d'admissibilité à la retraite anticipée. Nous sommes arrivés à la conclusion qu'il s'agit d'une norme appropriée qui pourrait être appliquée au régime de retraite des juges à l'heure actuelle.

**Recommandation 9**

**La Commission recommande qu'à compter du 1er avril 2000, pour être admissible à la retraite anticipée avec une pension proportionnelle, un juge ait exercé des fonctions judiciaires pendant au moins 10 ans et soit âgé d'au moins 55 ans.**

***Calculs de la rente***

Un juge qui est admissible à une rente proportionnelle verrait sa rente calculée de façon à équivaloir aux deux tiers de son salaire au moment d'opter pour la retraite anticipée, multiplié par une fraction obtenue en divisant le nombre d'années d'exercice accumulé par le nombre d'années d'exercice requis pour que ce juge soit admissible à une pleine pension. Le dénominateur variera selon l'âge de la nomination, comme le démontre le tableau 4.1. Par exemple :

i) un juge nommé à l'âge de 38 ans, qui choisit la retraite anticipée à l'âge de 55 ans, recevrait 17/21 de sa pension;

ii) un juge nommé à l'âge de 44 ans, qui choisit la retraite anticipée à l'âge de 55 ans, recevrait 11/18 de sa pension; et

iii) un juge nommé à l'âge de 56 ans et qui prend sa retraite 10 ans plus tard à l'âge de 66 ans recevrait 10/15 de sa pension.

Dans chacun de ces cas, la pension ne serait pas payable avant l'âge de 60 ans, mais serait indexée selon l'indice des prix à la consommation au cours de chaque année de prorogation.

**Recommandation 10**

**La Commission recommande qu'à compter du 1er avril 2000, la pension proportionnelle accessible à tout juge ayant exercé des fonctions judiciaires pendant au moins 10 ans et étant âgé d'au moins 55 ans soit calculée à raison de 2/3 du salaire de l'année du départ à la retraite anticipée, multiplié par le nombre d'années de service, divisé par le nombre d'années de service que le juge en question aurait été tenu d'avoir accumulé afin d'avoir droit à une pleine pension.**

**Recommandation 11**

**La Commission recommande qu'à compter du 1er avril 2000, la pension proportionnelle ne soit pas versée sans réduction actuarielle avant que le juge n'atteigne l'âge de 60 ans et que le montant de la pension soit indexé selon l'indice du prix à la consommation pour chaque année de prorogation.**

***Pénalité actuarielle pour versement immédiat***

Pratiquement toutes les dispositions relatives à la retraite anticipée permettent au rentier de choisir entre la prorogation de la pension proportionnelle jusqu'à une date ultérieure quelconque, sans réduction actuarielle, et le versement immédiat d'une pension qui serait réduite d'un montant qui, en principe, n'engagerait aucun coût, peu importe si la retraite est prise plus tôt ou plus tard.

La Conférence et le Conseil ont demandé une réduction de 3 % par an pour chaque année au cours de laquelle le rentier reçoit une rente proportionnelle avant l'âge de 60 ans. Les renseignements qui nous ont été donnés par nos experts indiquent que les pénalités pour une retraite anticipée sont typiquement de l'ordre de 3 % à 6 % par an. Une pénalité de 6 % était la pénalité traditionnelle la plus fréquemment utilisée dans les années 1960 et 1970, mais celle-ci a souvent été réduite au fil des ans. Une pénalité de 5 % est utilisée de nos jours et il s'agit du taux qui s'applique aux régimes de retraite de la fonction publique fédérale, y compris ceux des sous-ministres principaux. La pénalité de 3 % est le taux de pénalité minimum que les règles canadiennes de l'impôt sur le revenu permettent de combiner à des formules généreuses relatives au droit à la pension non réduite. Il est fréquemment utilisé pour les régimes de retraite de cadres lorsqu'il est important de viser à maximiser l'avantage fiscal offert en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Le coût des différentes pénalités pour le promoteur du régime dépendra des caractéristiques individuelles de chaque régime. En règle générale, une pénalité de 5 % engendrera toujours un coût additionnel, sans que celui-ci soit nécessairement important. Une pénalité de 3 % a tendance à engendrer des augmentations de coût importantes en raison du versement d'une

pension plus élevée et de la plus grande incitation à la retraite anticipée qui découle d'une pénalité plus faible. Le coût sera proportionnel à l'usage que l'on fait de l'option, et plus basse sera la pénalité, plus on s'attend à ce que l'option soit utilisée.

**Recommandation 12**

> **La Commission recommande que dans l'éventualité où un juge admissible à la retraite anticipée souhaiterait opter pour une pension proportionnelle payable immédiatement, la valeur de la rente soit réduite de 5 % par an pour chaque année de versement avant l'âge de 60 ans.**

***Sommaire des recommandations relatives à la retraite anticipée***

Le tableau 4.2 montre la souplesse accrue du régime de retraite que ces propositions offrent aux juges nommés à des âges différents. En vertu du présent régime, un juge qui prend sa retraite avant l'âge le plus bas permis (colonne 2) a seulement droit au remboursement de ses cotisations, plus intérêts. En vertu des recommandations proposées, un juge qui est nommé à l'âge de 40 ans et qui choisit de prendre sa retraite à 55 ans recevrait une rente équivalant à 50 % de son salaire si la retraite était prorogée jusqu'à l'âge de 60 ans, et à 37,5 % de son salaire si la rente était versée à la retraite.

**Tableau 4.2**
**Options de retraite anticipée en vertu du système recommandé**

| Âge à la nomination | Âge le plus bas pour une retraite avec pleine (2/3) pension (identique pour les régimes actuel et proposé) | Options de retraite anticipée en vertu du système recommandé | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Âge le plus bas de la retraite avec rente proportionnelle | Rente proportionnelle comme % du salaire au moment de la retraite anticipée, si prorogée jusqu'à l'âge de 60 ans | Rente proportionnelle comme % du salaire au moment de la retraite anticipée, si versée à la date de la retraite |
| 40 | 60 | 55 | 50 % | 37,5 % |
| 44 | 62 | 55 | 40,8 % | 30,6 % |
| 50 | 65 | 60 | 44,4 % | 44,4 % |
| 56 | 71 | 66 | 44,4 % | 44,4 % |
| 60 | 75 | 70 | 44,4 % | 44,4 % |
| 65 | 75 | 75 | 66,7 % | 66,7 % |

### 4.10 Prestations de survivant

La Conférence et le Conseil ont soulevé quatre questions concernant la structure et le niveau des prestations au survivant. Ils ont proposé que :

i) la législation soit amendée afin de rendre la *Loi sur les juges* conforme aux lois et à la jurisprudence existantes en ce qui a trait aux droits des survivants de conjoints de fait ou de conjoints du même sexe;

ii) la rente payable à un survivant soit augmentée de 33,3 % à 40 % du salaire si le juge décède pendant qu'il exerce ses fonctions judiciaires, et de 50 % à 60 % de la rente du juge si ce dernier décède lors du versement de la rente;

iii) un juge, au moment de la retraite, ait le droit de choisir une rente de survivant plus élevée pour la vie durant du survivant, avec une réduction actuarielle de la rente initiale afin que ce choix n'engage aucun coût pour le gouvernement; et que

iv) le paragraphe 44(3) de la *Loi sur les juges*, qui limite uniquement à un le nombre de rentes de survivant qui peuvent être versées en vertu de cette *Loi*, soit abrogé.

La loi C-23, qui a été adoptée par le gouvernement le 11 février 2000, répond à la première proposition de la Conférence et du Conseil en ce qui a trait aux unions de fait et aux conjoints du même sexe. On a demandé à la Commission d'émettre son opinion à l'égard de cette législation. Dans une lettre datée du 27 mars 2000 et adressée au ministre de la Justice (à l'annexe 8), la Commission a donné son aval aux propositions visant l'amendement de la *Loi sur les juges*, contenues dans la loi C-23.

En ce qui concerne la deuxième proposition, la Conférence et le Conseil ont indiqué que celle-ci avait été recommandée par la Commission Guthrie (1987) et la Commission Courtois (1990).[24] Ces deux commissions ont recommandé que l'augmentation des prestations soit applicable seulement aux décès futurs et non aux survivants existants. Ni la Commission Guthrie, ni la Commission Courtois ne semble avoir étudié la question de savoir qui paierait pour l'augmentation de ces prestations, suggérant implicitement que le gouvernement en absorbe le coût. La Commission Scott (1996) a également abordé la question des prestations au survivant, notant que les estimations qu'elle avait reçues indiquaient que le coût de la réforme serait *«on nous informe que les coûtes qu'entraînerait la mise en œuvre de cette réforme se chiffreraient autour de deux millions de dollars sur une période de cinq ans, et qu'ils augmenteraient en conséquence par la suite.* »[25] La Commission Scott a choisi de ne recommander aucun changement dans les prestations parce qu'elle jugeait que l'augmentation des salaires était une priorité plus pressante.

Les prestations au survivant présentement payables en vertu du régime des juges sont identiques à celles offertes aux fonctionnaires fédéraux. La législation sur les normes de prestations de retraite, qui régit les normes minimums acceptables en matière de régimes de retraite du secteur privé, exige des prestations au survivant équivalant à au moins 60 % de la rente. Dans la plupart des régimes qui offrent ces prestations, la pension du rentier est grevée d'une réduction actuarielle afin de financer le niveau plus élevé des prestations versées aux survivants, et ce, sans engager de frais pour le régime. Cette Commission appuie l'augmentation des prestations au

---

[24] Guthrie (1987), p. 19 et Courtois (1990), p. 30.
[25] Scott (1996), p. 28.

survivant, mais la question de savoir qui assumera le coût de cette augmentation mérite d'être étudiée et commentée.

Le gouvernement a établi un coût estimatif des charges à payer en vertu du régime pour l'augmentation des prestations au survivant qui se situait entre 39,7 et 49,6 millions de dollars, selon les hypothèses actuarielles utilisées pour faire les calculs. Il a été estimé que l'augmentation réelle du coût annuel se situe entre 2,8 et 3,7 millions de dollars par année.

La Commission a aussi reçu des renseignements de Statistique Canada sur le traitement des prestations au survivant dans les régimes de retraite des secteurs privé et public. Ces renseignements couvrent 6 901 régimes de retraite enregistrés comptant 4,45 millions de participants. De ce total, 24,2 % de tous les participants font partie de régimes qui n'offrent que des rentes de survivant équivalant à 50 % de la pension. En outre, 53,5 % de tous les participants font partie de régimes qui offrent des prestations au survivant équivalant à 60 % de la rente, mais qui exigent une réduction de la prestation initiale. Seulement 8,3 % de tous les participants bénéficient de prestations au survivant de 60 %, sans réduction de la prestation initiale.[26]

Nous réitérons un important principe que nous avons mentionné au début de ce chapitre, c'est-à-dire que le but global visé par l'examen de la structure du régime de retraite, qui est relativement généreux, n'est pas d'enrichir le régime davantage, mais plutôt d'offrir une plus grande souplesse de planification et un plus grand choix aux juges d'aujourd'hui et de demain.

**Recommandation 13**

> **La Commission recommande qu'à compter du 1er avril 2000, les dispositions de la *Loi sur les juges* soient modifiées afin de donner aux juges l'option de choisir une prestation au survivant équivalant à 60 % de la pension de juge, avec une réduction de la prestation initiale calculée de façon à minimiser tout coût supplémentaire au régime de retraite.**

---

[26]Statistique Canada, *Régimes de retraite au Canada*. Catalogue n° 74-401-SPB, 1er janvier 1997, tableau 18. L'information était contenud dans l'observation du gouvernement, datée du 31 mars 2000 à l'annexe 43.

La Conférence et le Conseil ont également demandé la possibilité de choisir des prestations au survivant dépassant 60 % sans engager de coût. En principe, nous n'y voyons aucun problème puisqu'il s'agirait d'un simple prolongement de la requête antérieure. En pratique, par contre, on nous a mis en garde qu'il n'est strictement pas possible de faire de tels choix sans engager de coût en raison de l'âge de la retraite des juges. Monsieur Cornelis du Bureau de l'actuaire en chef a indiqué que « *l'absence totale de coût n'est pas possible* » et qu'un tel choix équivaut à accorder au juge retraité « *le droit de souscrire une assurance-vie au taux standard sans avoir à subir un examen médical.* »[27] Notre conclusion est qu'une souplesse accrue devrait être offerte, mais que celle-ci devrait être limitée afin de restreindre les coûts.

**Recommandation 14**

> **La Commission recommande qu'à compter du 1er avril 2000, les juges aient l'option supplémentaire de choisir une prestation au survivant allant jusqu'à 75 % de la pension du rentier, avec une réduction actuarielle des prestations initiales qui neutralisera au maximum l'effet de ce choix sur les coûts.**

Finalement, la Conférence et le Conseil ont demandé que la limitation contenue dans la *Loi sur les juges,* et qui empêche le survivant de plus d'un seul juge de recevoir plus d'une prestation au survivant, soit éliminée. La Commission ne voit aucune raison justifiant que cette disposition soit maintenue.

**Recommandation 15**

> **La Commission recommande que le paragraphe 44(3) de la *Loi sur les juges* soit abrogé.**

### 4.11 Étude de l'impact du gel des salaires

Comme il a déjà été mentionné dans ce rapport, le gouvernement a imposé un gel des salaires des juges en mettant fin à l'indexation automatique de décembre 1992 jusqu'à mars 1997. Cette

---

[27] Présentation du gouvernement datée du 21 janvier 2000, à l'annexe 29, p. 8.

mesure a été mise en œuvre dans le cadre d'une série plus étendue de mesures restrictives mises de l'avant dans la *Loi sur les restrictions salariales du secteur public* (Canada). La Commission Scott (1996) a recommandé que le gouvernement mette en œuvre graduellement à partir du 1er avril 1997 un rajustement à la hausse du traitement des juges, de manière à assurer que l'érosion de la base salariale causée par l'élimination de l'indexation prévue par la loi soit corrigée efficacement.

Pendant la période du gel, 131 juges ont pris leur retraite. La Conférence et le Conseil ont observé que les pensions de ces juges à la retraite (ou, de leurs survivants, le cas échéant) devaient être augmentées afin de refléter le « rattrapage » des salaires recommandé par la Commission Scott. La Commission a également reçu les observations de l'Honorable Wallis Kempo, qui a souligné que les juges qui étaient activement au travail pendant la période du gel et qui ont pris leur retraite en 1996 ou après ont été soit oubliés ou laissés pour compte. Madame la juge Kempo a déclaré que non seulement a-t-on refusé à ces juges de les dédommager pour les années de gel, mais ils ont aussi reçu, en conséquence, des rentes réduites.[28]

Alors que le gouvernement a effectivement mis en œuvre les recommandations de la Commission Scott en ce qui a trait aux salaires, il ne l'a pas fait de façon rétroactive. En effet, la position du gouvernement est que les objectifs économiques visés par un gel des salaires sont menacés si ceux qui ont subi le gel s'attendent à ce que l'incidence sur leurs revenus soit redressée par la suite. L'avocat du gouvernement a observé que :

> [TRADUCTION] *...il n'a pas été démontré que le gel était injuste et qu'il doive être redressé. La Commission Scott n'a pas recommandé une augmentation de salaire parce que le gel était injuste, mais plutôt parce qu'il était nécessaire que les salaires après le gel soient à un certain niveau.*[29]

L'avocat du gouvernement a également noté que les pensions des fonctionnaires qui ont pris leur retraite pendant le gel ont été affectées de façon similaire, sans qu'un dédommagement leur fût offert.

---

[28] Lettre de l'Honorable Wallis Kempo datée du 20 décembre 1999.
[29] Transcription de l'audience publique du 20 mars 2000, p. 30.

La Commission reconnaît que le gel a eu un effet négatif sur certains juges et sur leurs survivants. Cependant, les juges n'ont pas été choisis comme cible pour la limitation des salaires, car les effets négatifs du gel des salaires ont également été ressentis par d'autres Canadiens. Par principe, nous n'acceptons pas que l'impact négatif du gel soit redressé et nous ne sommes pas prêts à recommander l'ajustement des pensions des rentiers qui ont pris leur retraite pendant le gel, ou de celles de leurs survivants.

### 4.12 Dispositions particulières concernant la retraite des juges de la Cour suprême

La loi permet aux juges de la Cour suprême de participer au processus de délibération et à la rédaction de décisions dans le cadre de causes qu'ils ont entendues, et ce, pour une période de six mois après la retraite. Le greffier du tribunal, dans une observation soumise à la Commission, a noté que :

> [TRADUCTION] *Il en va de l'intérêt des plaideurs et de la Cour que la décision soit prise par tous les magistrats qui ont participé à l'audition d'un appel. Ceci éviterait de potentielles difficultés décisionnelles auxquelles la Cour pourrait être confrontée en ayant un nombre égal de juges, ce qui pourrait occasionner de nouvelles auditions couteuses.*[30]

Le greffier a observé que pendant cette période de six mois après la retraite, les juges de la Cour suprême devaient, avec l'agrément du juge en chef, être admissibles au statut de surnuméraire et recevoir leur plein traitement, de même qu'un montant proportionnel de l'indemnité spéciale et de l'indemnité de représentation. Nous ne voyons pas la nécessité d'octroyer de façon formelle le statut de surnuméraire aux juges de la Cour suprême dans cette situation, mais nous croyons qu'ils devraient recevoir leur plein traitement et les indemnités proportionnelles pour la période au cours de laquelle ils ont été appelés à effectuer ce travail.

**Recommandation 16**

> **La Commission recommande qu'à compter du 1er avril 2000, tout juge de la Cour suprême du Canada qui prend sa retraite et qui, avec l'agrément du juge**

---

[30] Présentation du greffier de la Cour suprême du Canada datée du 16 décembre 1999, p. 5 et 6.

**en chef, est tenu de participer aux jugements pendant une période maximum de six mois après sa retraite, reçoive sa pleine rémunération (calculée au moment de la retraite) pendant qu'il exerce de telles fonctions judiciaires, et qu'il ait droit à la proportion appropriée des indemnités pour les faux frais et celles des indemnités pour frais de représentation.**

### 4.13 Coût des propositions relatives aux pensions

Nous avons demandé aux experts de la Commission de passer en revue nos recommandations et les estimations de coûts applicables aux demandes de la Conférence et du Conseil, qui ont été préparées par le Bureau de l'actuaire en chef et soumises à la Commission. Nous leur avons demandé de nous fournir, à la lumière de cette information, leurs meilleures estimations des coûts relatifs aux recommandations formulées dans ce chapitre. Les hypothèses et les résultats détaillés sont fournis à l'annexe 9.

Globalement, nos recommandations relatives aux pensions des juges vont réduire les coûts actualisés d'un montant pouvant attendre 800 000 $ et accroître le coût annuel des pensions des juges de 2,23 à 2,49 millions de dollars. La quasi-totalité de l'augmentation, qui n'a aucun impact sur les charges actualisées, est attribuable à la cessation des cotisations au moment où l'âge d'admissibilité à une pleine pension est atteint.

# CHAPITRE 5

# AUTRES AVANTAGES

La Commission a également reçu des propositions relatives à certaines modifications à apporter au régime d'assurance et aux prestations afférentes dont bénéficie présentement la magistrature, en particulier :

i) les prestations d'assurance-vie de base et supplémentaires;

ii) les prestations d'assurance-maladie;

iii) les prestations au survivant suivant un décès dans l'exercice des fonctions; et

iv) le régime des soins dentaires.

## 5.1 Prestations d'assurance-vie de base et supplémentaires

En ce moment, la magistrature bénéficie des prestations d'assurance offertes en vertu du Régime d'assurance pour les cadres de gestion de la Fonction publique (le « RACGFP »). Les personnes nommées par décret à plein temps et d'autres cadres de gestion de la fonction publique (y compris les sous-ministres) ont droit aux diverses prestations d'un régime d'assurance-vie collective de la direction (le « Régime de la direction ») offert dans le cadre du RACGFP. La Commission est informé que la magistrature, depuis quelque temps, a tenté de bénéficier des prestations offertes dans le cadre du Régime de la direction. Cette démarche a été appuyée par la Commission Scott, qui a recommandé que « *la couverture d'assurance-vie pour les juges payée par le gouvernement corresponde davantage à celle dont bénéficient les sous-ministres* ».[1]

---

[1] Scott (1996), p. 32

Le régime d'assurance-vie de base maintenant offert à la magistrature fournit aux juges une couverture équivalant à une ou deux fois leur salaire, à la discrétion du juge, et à ses frais. Les primes varient en fonction de l'âge et du sexe du participant au régime.

Par contre, le Régime de la direction offre une couverture d'assurance-vie équivalant à deux fois le salaire du participant, sans aucuns frais. Des prestations semblables sont offertes, sans aucuns frais, aux membres du Parlement et aux sénateurs, dans le cadre d'un autre régime. Ces régimes distincts prévoient un seul taux de prime pour l'assurance-vie, établi en fonction des risques présentés par l'ensemble du groupe. Dans le cadre de cette structure, les primes effectivement payées par le gouvernement pour le compte du participant varient en fonction du niveau de traitement du participant au régime et les prestations constituent un avantage imposable.

Dans les mémoires présentées à cette Commission, le gouvernement a reconnu et appuyé le besoin d'améliorer les prestations d'assurance-vie offertes à la magistrature; il a également indiqué qu'il était prêt à financer le même niveau de prestations que celui offert dans le cadre du Régime de la direction, à condition que deux exigences soient satisfaites. Premièrement, il ne devrait y avoir aucun « interfinancement » à l'intérieur du RACGFP. Par exemple, si la magistrature était incluse dans l'un des régimes actuellement prévus par le RACGFP, la prime serait plus élevée pour chaque participant, ce qui aurait pour effet d'augmenter les indemnités imposables. En effet, les participants au régime ne faisant pas partie de la magistrature subventionneraient la participation des juges, tout en recevant moins de prestations d'assurance nettes. Deuxièmement, la structure du régime de la magistrature devrait être établie de façon à ce que le niveau d'interfinancement qui se produirait à l'intérieur du régime (entre les juges plus jeunes et ceux plus âgés) ne constitue pas une dérogation à l'article 15 de la *Charte*.

Dans ce contexte, la Conférence et le Conseil ont proposé la création d'un régime distinct pour la magistrature sous la rubrique générale du RACGFP, en vue d'éviter tout interfinancement entre les membres de la magistrature et les participants au Régime de la direction.

La Conférence et le Conseil, et le gouvernement ont convenu qu'un tel régime offrirait aux juges une couverture d'assurance-vie de base et supplémentaire et des prestations après la retraite qui

seraient, de tous les points de vue, identiques à celles offertes aux participants au Régime de la direction.

D'après ce que la Commission a compris relativement aux prestations après la retraite, offertes par le Régime de la direction, l'assuré bénéficierait à titre gracieux d'une couverture équivalant à 100 % de son salaire final pendant la première année de retraite, à 75 %, pendant la deuxième année, à 50 %, pendant la troisième année et à 25 %, pour le reste de sa vie.

D'après ce que nous avons compris relativement aux prestations supplémentaires offertes, les participants au Régime de la direction peuvent, à leur discrétion et à leurs frais, et si des preuves adéquates sont fournies concernant leur assurabilité, se procurer une assurance supplémentaire pouvant représenter à jusqu'à 100 % de leur salaire annuel.

Malgré la volonté de la Conférence et du Conseil, et du gouvernement, de poursuivre dans cette voie, la structure proposée du régime crée deux questions distinctes qui se rapportent à la proposition de la Conférence et du Conseil, à savoir si la participation au régime devait être obligatoire pour toute personne nommée à la magistrature, une fois que le régime a été mis en œuvre. On se demande en effet :

i) si la participation obligatoire au régime pouvait résulter en un recours justifié en vertu de l'article 15 de la *Charte;* et

ii) si la participation obligatoire peut être entérinée dans le cadre du RACGFP.

La Conférence et le Conseil pensent fermement que la viabilité économique du régime, compte tenu du profil démographique de la magistrature, dépend de la participation obligatoire de tous les juges au régime, une fois que celui-ci a été mis en œuvre. Cette conclusion repose sur le fait que pour les juges plus jeunes, après un certain niveau d'âge, l'impôt à payer sur l'indemnité imposable qui résulte de la participation au régime excéderait probablement le coût véritable des prestations d'assurance offertes sur le marché. Si ces juges décidaient de se retirer du régime, les primes et les indemnités imposables augmenteraient, l'âge à partir duquel il serait avantageux de se retirer du régime serait repoussé, ce qui pourrait mettre en jeu la viabilité du régime. Par contre, la participation obligatoire produirait sans aucun doute l'interfinancement des participants plus âgés par les plus jeunes.

Lors des audiences devant la Commission, la Conférence et le Conseil ont suggéré que, si un régime distinct était créé, l'occasion de se retirer du plan soit offerte une seule fois aux juges qui, au moment de la mise en œuvre du régime distinct, pourraient choisir de participer ou non au régime. Par la suite, une fois le régime mis en œuvre, les nouvelles personnes nommées à la magistrature seraient obligées de participer au régime ou renoncer à la couverture d'assurance-vie de base payée par le gouvernement. Le conseiller juridique du gouvernement a exprimé son inquiétude envers de telles limites, c'est-à-dire de laisser les juges en fonctions décider de se retirer du régime une fois qu'il est mis en œuvre en n'offrant pas cette même option aux nouveaux juges qui pourraient être nommés après la mise en œuvre du régime pouvant ainsi engendrer un recours en vertu de la *Charte*[2].

Dans le but de mieux comprendre la structure des régimes d'assurance collective, ainsi que les préoccupations de la Conférence et du Conseil, et du gouvernement, nous avons demandé à nos spécialistes en la matière d'organiser une rencontre entre spécialistes afin d'explorer en profondeur certaines questions. Nous avons également demander l'opinion du professeur Patrick Monahan d'Osgoode Hall Law School de l'Université York, pour savoir si le fait d'empêcher les juges de se retirer du régime après sa mise en œuvre pourrait engendrer un recours justifié, en vertu de l'article 15 de la *Charte*.

Après la rencontre des spécialistes et en réponse à la demande de la Conférence et du Conseil pour clarifier certaines points énumérés dans leur proposition, nous avons obtenu une lettre nous informant que la proposition du « choix de se retirer » demandée par la magistrature donnait à un juge la possibilité, offerte une seule fois lors de la mise en œuvre du régime, de choisir entre les options suivantes :

i) se retirer du régime d'assurance-vie de base payée par le gouvernement; ou

ii) choisir une couverture d'assurance-vie de base plus basse, équivalant à 100 % du salaire, au lieu de 200 % [3].

---

[2] Transcription de l'audience publique du 14 février 2000, p. 258 à 259.
[3] Lettre à la Commission de Leigh D. Crestohl, datée du 28 avril 2000, p. 1 à 2.

En ce qui a trait aux préoccupations éventuelles relatives à la *Charte*, le professeur Monahan a informé la Commission que son examen préliminaire des questions portait à croire qu'un recours portant sur l'égalité suivant le régime proposé par la Conférence et le Conseil, ne serait probablement pas justifié[4].

La deuxième préoccupation soulevée par le gouvernement concerne la structure actuelle du RACGFP qui ne fait pas mention de la participation obligatoire. Dans une lettre adressée à la Commission, datée du 16 mai 2000, le conseiller juridique du gouvernement a informé la Commission que :

> *[TRADUCTION] Les conditions proposées par la Conférence et le Conseil sont incompatibles avec le RACGFP. La participation au RACGFP est toujours facultative : les cadres de gestion et les membres du Parlement ont le choix de participer ou non. La participation obligatoire irait à l'encontre des principes voulant que les groupes puissent participer au RACGFP seulement s'ils acceptent le régime global, comme il a été établi pour les fonctionnaires*[5].

En réponse à cette lettre, les commissaires ont tenté d'obtenir et ont obtenu la confirmation des parties qu'il n'y avait aucun désaccord entre eux concernant les avantages recherchés; les préoccupations se rapportaient uniquement à la structure du régime. On a exploré une autre possibilité, soit celle de légiférer un régime autonome pour la magistrature qui ne ferait pas partie du RACGFP, mais une telle proposition a été rejetée par la Conférence et le Conseil en raison de son coût exorbitant. Dans une lettre adressée à la Commission, datée du 19 mai 2000, les conseillers juridiques pour la Conférence et le Conseil ont catégoriquement rejeté la proposition de créer un régime ne faisant pas partie du RACGFP. Ils ont fermement réitéré les raisons pour lesquelles ils appuyaient la participation obligatoire, mais ils ont indiqué que :

> *[TRADUCTION] ...si la Commission est d'avis que les juges ne peuvent pas ou ne devraient pas être considérés comme participants au RACGFP, à moins que l'adhésion au régime ne soit effectuée sur une base volontaire, les juges préféreraient abandonner leur prétention à la*

---

[4] Note de service de Patrick J. Monahan, adressée à M. Richard Drouin, datée du 28 avril 2000 et trouvée à l'annexe 10 du présent rapport. La note de service du professeur Monahan recommande qu'une analyse plus détaillée de la situation soit effectuée en vue de fournir une opinion plus définitive. La Commission pensait qu'une telle analyse n'était pas nécessaire.

[5] Lettre à la Commission, rédigée par David Sgayias, datée du 16 mai 2000.

*participation obligatoire au régime plutôt que de ne pas être admissibles au RACGFP*[6].

La Commission est satisfaite qu'un régime distinct à l'intérieur du RACGFP pour la magistrature soit essentiel à la réalisation des économies nécessaires pour rendre le régime d'assurance-vie collective raisonnable. Nous pensons aussi que la structure du régime proposée par la Conférence et le Conseil est bien fondée. En nous appuyant sur les conseils reçus du professeur Monahan, nous ne pensons pas que cette structure engendrera un recours justifié, en vertu de l'article 15 de la *Charte*. Ainsi, il ne reste qu'à examiner la question du cadre du RACGFP, à savoir s'il peut être modifié, au besoin, afin de soutenir la structure proposée pour le régime des juges. Certaines personnes étaient d'avis que des lois pourraient être nécessaires pour le faire, mais nous n'avons reçu aucune preuve que le cadre ne pouvait être modifié.

**Recommandation 17**

**La Commission recommande qu'un régime distinct dans le cadre général du RACGFP soit créé à l'intention des juges dans les plus brefs délais, afin de leur fournir une couverture d'assurance-vie de base, une couverture d'assurance-vie après la retraite et une couverture d'assurance-vie supplémentaire qui sont, de tous les points de vue, identiques à celles dont bénéficient les participants au Régime de la direction.**

**Recommandation 18**

**La Commission recommande que les juges, en fonction au moment de la mise en œuvre du nouveau régime, puissent à leur discrétion se retirer du régime d'assurance ou accepter une couverture équivalant à 100 % de leur salaire, au lieu de 200 %.**

### 5.2 Prestations d'assurance-maladie

Dans le cadre du régime actuellement en vigueur, la magistrature bénéficie d'une couverture d'assurance-maladie payée par le gouvernement, leur donnant droit à un remboursement de 80 %

---

[6] Lettre à la Commission, rédigée par L. Yves Fortier et Leigh D. Crestohl, datée du 19 mai 2000.

de toutes les dépenses médicales admissibles, lesquelles font l'objet d'une franchise de 25 $ par personne et de 40 $ par famille. En ce qui a trait aux prestations d'hospitalisation, les juges peuvent maintenant choisir de faire hausser ces prestations de 60 $ par jour à 150 $ par jour, en assumant les frais afférents. La Conférence et le Conseil proposent que les prestations d'hospitalisation actuelles de 60 $ par jour soient augmentées à 150 $ par jour, aux frais du gouvernement, pour qu'elles correspondent aux prestations d'hospitalisation actuellement offertes, selon les juges, aux sous-ministres et aux cadres nommés par décret.

La Commission a appris que le gouvernement a conclu, avec les syndicats pertinents de la fonction publique, une entente qui entrera en vigueur à partir du 1er avril 2000 pour établir une fiducie en vue de gérer le Régime de soins de santé de la fonction publique. En conformité avec une partie de l'entente, le gouvernement a affirmé qu'aucune modification ne serait effectuée au régime avant le 1er avril 2000 et que toute modification apportée après cette date serait laissée à la discrétion des fiduciaires du régime. Par conséquent, bien que le gouvernement ne se soit pas opposé, en principe, à la demande de la Conférence et du Conseil pour obtenir des prestations d'hospitalisation payées par le gouvernement, au taux de 150 $ par jour, il a tout de même prévenu que la mise en œuvre de cette augmentation était, en bout de ligne, laissée à la discrétion des fiduciaires et qu'elle ne relevait pas du gouvernement.

Dans ces circonstances, la Commission conclut que le gouvernement devrait assumer les frais de ces prestations supplémentaires et qu'il devrait faire tout ce qui est en son pouvoir pour inciter les fiduciaires à apporter les modifications nécessaires au régime, afin d'obtenir ce résultat.

**Recommandation 19**

> **La Commission recommande que le gouvernement fasse tout ce qui est en son pouvoir auprès des fiduciaires du régime de soins de santé en vigueur, pour apporter une modification aux prestations d'hospitalisation offertes dans le régime applicable à la magistrature, afin de les augmenter de 60 $ par jour à 150 $ par jour, sans que les juges qui participent au régime soient tenus d'assumer les frais afférents.**

La Commission a également reçu un mémoire de Madame la juge Alice Desjardins de la Division d'appel de la Cour fédérale. Madame la juge a demandé que les juges célibataires

puissent inclure un membre de leur famille proche au Régime de soins de santé de la fonction publique, même si ce membre n'était ni en relation conjugale avec le juge ni à sa charge. La Commission était sympathique au principe général soulevé par Madame la juge Desjardins, mais elle pensait qu'une modification de ce genre aurait tellement de répercussions sur divers programmes sociaux qu'elle n'a pas pu la recommander.

### 5.3 Prestations au survivant suivant un décès dans l'exercice des fonctions

Pendant son enquête, la Commission a appris que des prestations au survivant limitées sont actuellement offertes aux survivants des juges qui décèdent de causes non naturelles dans l'exercice de leur charge publique. Ces prestations doivent être comparées avec les prestations offertes aux familles qui survivent au décès des hauts fonctionnaires qui malheureusement décèdent de façon accidentelle ou violente par suite ou au cours de l'exercice de leur charge publique.

La Conférence et le Conseil ont demandé que des prestations au survivant soient offertes aux familles des juges qui meurent à cause ou pendant l'exécution de leurs fonctions judiciaires, au même titre et dans les mêmes conditions que les prestations offertes aux survivants des sous-ministres et des autres cadres supérieurs du gouvernement qui meurent dans des circonstances semblables. Après avoir reçu cette demande, le gouvernement a informé la Commission que les prestations au survivant de ce type sont offertes aux fonctionnaires, mais pas nécessairement aux personnes nommées par décret. À part cette clarification, le gouvernement ne s'est pas prononcé sur la demande de la Conférence et du Conseil.

La Commission reconnaît que dans une société contemporaine, les membres de la magistrature, en raison de la nature de leurs fonctions et de l'aspect public lié à leurs responsabilités, courent malheureusement un risque élevé de subir des blessures, qui peuvent même être fatales. La possibilité terrifiante que les juges deviennent sérieusement handicapés ou subissent de graves blessures pouvant mener à un décès, en raison de leur statut de juge, est une éventualité qui ne peut désormais plus être considérée comme étant hypothétique. La Commission soutient donc

fermement la proposition que les survivants des membres de la magistrature qui décèdent à la suite d'un acte de violence ou d'un accident, à cause ou pendant l'exécution de leurs fonctions judiciaires, devraient obtenir des prestations au survivant au niveau maximum et dans les mêmes conditions que celles actuellement offertes aux hauts fonctionnaires.

**Recommandation 20**

> **La Commission recommande qu'à comter du 1er avril 200, les survivants des membres de la magistrature qui décèdent à la suite d'un accident ou d'un acte de violence qui se produit au cours ou en raison de l'exécution de leurs fonctions judiciaires devraient recevoir des prestations au survivant au niveau maximum et dans les mêmes conditions que celles actuellement offertes à la catégorie la plus élevée des hauts fonctionnaires.**

### 5.4 Régime de soins dentaires

La Conférence et le Conseil ont demandé que la Commission examine et recommande des améliorations au régime de soins dentaires offert aux juges, pour qu'ils reçoivent des prestations comparables à celles offertes dans le cadre des régimes de soins dentaires privés. De plus, on a demandé à la Commission de recommander que la couverture prévue par le régime de soins dentaires actuellement offert aux juges soit également offerte aux juges à la retraite. Les prestations de soins dentaires dont bénéficient les juges sont identiques à celles présentement offertes aux cadres nommés par décret. Le gouvernement a indiqué que le régime de soins dentaires est en train d'être modifié pour couvrir les juges à la retraite, sur une base facultative. Le gouvernement a prévu que les juges à la retraite seraient admissibles à participer au régime de soins dentaires, une fois qu'il aura été modifié.

La Conférence et le Conseil ont fourni à la Commission un résumé de certains renseignements en vue de comparer le niveau des prestations offertes dans le cadre du régime public avec celles des régimes privés. Toutefois, en notre opinion, l'information n'était pas suffisante pour nous permettre de prendre une décision en ce qui a trait à la comparabilité globale du régime du secteur public avec la gamme exhaustive de pratiques dans le secteur privé. La Conférence et le Conseil n'ont pas fourni de recommandations spécifiques en ce qui concerne les modifications à

apporter au régime de soins dentaires actuel. Les commissaires savent très bien que l'assurance des soins dentaires offerte dans le cadre des régimes du secteur privé peuvent varier en fonction du régime, du nombre de participants, de la nature et de la portée des prestations d'assurance et du total des prestations offertes aux participants du régime. Par conséquent, étant donné que nous n'avons pas en main les détails spécifiques relatifs à la nature des améliorations recherchées et à la détermination du type de régime de soins dentaires du secteur privé le plus pertinent pour la magistrature, nous ne pouvons pas faire de recommandations sur cette question pour le moment.

En ce qui a trait à la question de la couverture des juges à la retraite par le régime de soins dentaires actuellement offert, la Commission comprend que le gouvernement n'a aucune objection envers cette couverture en autant que les modifications requises soient apportées au régime de soins dentaires actuel, pour permettre la participation de ces retraités, en vertu des mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux autres retraités.

**Recommandation 21**

> **La Commission recommande qu'après la modification du régime de soins dentaires visant à couvrir les retraités, les juges retraités puissent participer au régime, en vertu des mêmes conditions que celles dont bénéficient les autres retraités.**

# CHAPITRE 6

# FINANCEMENT DES FRAIS DE REPRÉSENTATION DES JUGES

Dans leurs soumissions initiales, la Conférence et le Conseil ont demandé que la Commission rende une décision autorisant le remboursement par le gouvernement de tous frais engagés par la Conférence et le Conseil en rapport avec leur participation aux travaux de la Commission, et qui seraient payables d'une façon similaire à l'allocation de dépens entre avocat et client lors d'un procès. Cette échelle de dépenses prévoit le remboursement intégral de toute dépense réelle et convenable engagée, y compris les frais et débours afférents aux experts et conseillers juridiques et les taxes qui s'appliquent.

Le gouvernement a soutenu qu'il ne relevait pas de la juridiction de la Commission d'ordonner au gouvernement d'octroyer un tel financement à la Conférence et au Conseil, ni d'établir des questions de droit, y compris la question du devoir légal du gouvernement de financer la participation de la Conférence et du Conseil devant la Commission. En somme, le gouvernement a soutenu qu'il n'était pas tenu de financer la participation de la Conférence et du Conseil, surtout lorsque la participation de la magistrature, bien que souhaitable, n'était pas requise.

Lorsque la Commission s'est réunie en séance publique le 20 mars 2000, les positions respectives des parties concernées par la question du financement ont été davantage précisées. Il s'est avéré qu'il n'existait aucun litige entre les parties en rapport avec ce qui suit :

i) bien qu'il ne relève pas de la juridiction de la Commission d'ordonner ou d'exiger que le gouvernement finance les frais de représentation de la Conférence et du Conseil, la Commission pouvait encore formuler une recommandation au ministre de la Justice à cet égard;

ii) le gouvernement a versé 80 000 $ à l'égard des dépenses engagées par la Conférence et le Conseil relativement à leur participation devant la Commission. Le gouvernement a qualifié ce versement de paiement « à titre gracieux ».

### 6.1 La question de juridiction

Comme nous l'avons mentionné, toutes les parties concernées étaient d'avis que rien ne faisait obstacle à ce que la Commission fasse une recommandation au ministre de la Justice en matière de financement des frais de représentation de la Conférence et du Conseil, si la Commission en arrivait à la conclusion qu'une telle recommandation était justifiée. Certes, il y a une marge entre formuler une telle recommandation et ordonner au gouvernement de rembourser les frais de représentation. Dans les deux cas, la Commission reconnaît que le consentement des parties ne confère aucune juridiction à la Commission si une telle juridiction ne lui était pas déjà conférée au sens de la loi.

La capacité que possède une commission consultative de recommander au gouvernement que l'État rembourse les frais de représentation des personnes comparaissant devant cette commission a été clairement reconnue dans *Jones et al. c. la Commission des plaintes du public contre la GRC*[1]. Dans cette cause, la Commission des plaintes du public contre la GRC a refusé d'ordonner le paiement de fonds aux étudiants plaignants pour leur assurer une représentation juridique lors d'une enquête à être menée par cette Commission. Cependant, la Commission a en outre conclu qu'il ne relevait pas de sa juridiction de recommander au gouvernement fédéral d'octroyer un tel financement et, par conséquent, elle a refusé de le faire. Lors d'une révision judiciaire devant la cour, la décision de la Commission a été cassée et un jugement déclaratoire, stipulait que la Commission était investie de l'autorité de formuler la recommandation demandée relativement au financement, bien qu'il ne fût pas de son devoir de le faire. La décision de faire ou de ne pas faire une telle recommandation était plutôt laissée à l'entière discrétion de la Commission, tout comme l'était la manière dont pouvait se faire une telle recommandation en ce qui a trait au financement.

Nous sommes satisfaits qu'un raisonnement semblable s'applique à cette Commission, de sorte qu'il ne nous est pas interdit de formuler une recommandation relative au financement si nous jugeons qu'il serait souhaitable, dans les circonstances, de le faire.

---

[1] (1998), 154 F.T.R. 184 (Cour fédérale du Canada, Section de première instance).

### 6.2 Octroi de financement obligatoire ou non

Comme nous l'avons mentionné, le gouvernement a affirmé qu'il n'y a aucune obligation, que ce soit de nature légale, constitutionnelle ou autre, de financer la participation de la Conférence et du Conseil devant cette Commission. Il a aussi soutenu qu'il ne relève pas de la juridiction de la Commission de déterminer s'il y a ou non obligation d'octroyer le financement et, si oui, sur quelle base, puisque la détermination d'une telle obligation est une question de droit et la détermination de questions de droit va au-delà de notre autorisation législative.

À l'inverse, la Conférence et le Conseil ont soutenu qu'il existe une obligation de financer les frais de représentation de la magistrature et que la Commission devait expressément reconnaître et traiter toute la question du financement des frais de représentation dans son rapport.

Nous sommes d'accord qu'il est important que nous traitions la question du financement des frais de représentation dans notre rapport. Cependant, pour les raisons évoquées ci-dessous, il serait superflu que nous nous prononcions sur l'existence ou l'absence d'une obligation affirmative légale de la part du gouvernement de financer les frais de représentation de la magistrature aux fins des enquêtes prévues à l'article 26 de la *Loi sur les juges* et, par ailleurs, sur la question de savoir si cette Commission est investie de l'autorisation législative requise pour déterminer une telle question. Nous avons conclu que le remboursement de certains frais de représentation était souhaitable et nécessaire afin d'assurer l'efficacité du fonctionnement de la Commission. Nos recommandations à cet égard ne reposent pas sur la détermination de l'existence ou de l'absence, aux termes de la loi, de l'obligation d'octroyer un tel financement.

### 6.3 L'avantage de la participation : une considération minimale

On a beaucoup parlé, dans les observations soumises par les parties concernées, de l'avantage ou de la nécessité, de voir la magistrature participer au processus de l'examen quadriennal. Cette question est au cœur même du processus de la Commission et de son habileté à s'acquitter de ses obligations en vertu de la *Loi sur les juges*. Nous sommes d'accord avec l'observation suivante de madame la juge Reed dans *Jones et al. c. la Commission des plaintes du public contre la*

*GRC*, faite dans un contexte visant à déterminer si le pouvoir de recommander que le financement soit octroyé existe ou non :

> *Le facteur qui me paraît crucial en ce qui concerne la Commission consiste à savoir si la représentation juridique des plaignants améliorerait la qualité des débats. Selon moi, lorsque des décideurs entendent une partie qui est représentée par un avocat consciencieux, chevronné et très compétent, caractéristiques qui s'appliquent, comme nous le savons tous par expérience, à M^e Whitehall, ils préfèrent que la partie adverse soit sur un pied d'égalité. Ils préfèrent que toutes les parties soient représentées. Une représentation égale permet habituellement de prendre de meilleures décisions, et ce plus facilement*[2].

Dans l'*affaire des juges de l'Î.-P.-É.*, le juge en chef Lamer a souligné que les recommandations formulées par des commissions indépendantes sur la rémunération des juges devaient s'appuyer sur des critères objectifs, et non sur des raisons d'opportunisme politique. Pour cette raison, il a indiqué que, même si le droit constitutionnel ne l'exige pas, l'objectivité de la Commission « *peut être favorisée si l'on fait en sorte qu'elle soit bien informée avant de délibérer et de faire des recommandations. La meilleure façon d'y arriver est d'exiger que la Commission reçoive et étudie les observations de la magistrature, de l'exécutif et de l'assemblée législative...* »[3] La *Loi sur les juges*, sous sa forme modifiée actuelle, n'exige pas que nous recevions et que nous étudiions les observations de la magistrature, de l'exécutif et de l'assemblée législative. Néanmoins, il ne fait aucun doute que la participation active de la Conférence et du Conseil, de même que celle du gouvernement, a contribué de façon tangible à améliorer la qualité des délibérations de cette Commission. La participation des membres de la magistrature et du gouvernement a franchement facilité notre compréhension des questions et a servi à améliorer la base d'information qui nous était accessible lors de nos travaux. Voilà qui est en accord avec l'esprit et le sens de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'*affaire des juges de l'Î.-P.-É.*

Nous avons aussi pris en considération la décision du juge Roberts de la Cour suprême de Terre-Neuve dans *Newfoundland Association of Provincial Court Judges c. Newfoundland*.[4] Dans

---

[2] *Ibid.*, par. 25.
[3] *Supra*, Chapitre 1, note 4, par. 173.
[4] (1998) 160 D.L.R. (4e) 337 (C.S. T-N.).

cette cause, en ordonnant le financement des frais de représentation des juges de la Cour provinciale de Terre-Neuve devant une commission sur la rémunération ou devant une cour de loi, si cela devenait nécessaire, le juge Roberts a déclaré :

> *[Traduction] Constitutionnellement, notre système politique est composé de trois branches de gouvernement—les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. L'importance de l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis les deux autres pouvoirs a déjà été examinée. En dépit de cette indépendance, les juges sont rémunérés sur les fonds publics qui sont contrôlés par l'exécutif et/ou l'assemblée législative. C'est la raison pour laquelle, comme l'a précisé le juge Lamer, CCM, que le processus de détermination de la rémunération des juges doit être dépolitisé. Le tribunal indépendant ou la commission prévus par la Cour suprême du Canada dans la cause des juges des cours provinciales (l'affaire des juges de l'Î.-P.-É), dont une version existe à Terre-Neuve depuis 1992, permet la dialectique requise qui est à distance des juges eux-mêmes. Cette dialectique est d'une importance capitale afin d'arriver à la synthèse qui constituera une rémunération juste et équitable, tout en maintenant l'indépendance judiciaire, qu'elle soit réelle ou perçue. Pour que cette dialectique fonctionne, les juges doivent être représentés devant la commission indépendante et/ou la cour, au besoin, de la même manière que l'exécutif et/ou l'assemblée législative. Est-il donc juste et équitable que les pouvoirs exécutif et législatif du gouvernement soient représentés par des personnes dont les services sont payés sur les fonds publics, alors que celles qui représentent le pouvoir judiciaire ne le sont pas ? Je crois que non. ...*
>
> ...
>
> *Afin que le système fonctionne comme prévu, l'équité nous dicte que les deux parties au processus soient financées, pas juste une*[5].

Il nous semble évident qu'il est fort souhaitable que les membres de la magistrature participent pleinement au processus de l'examen de cette Commission. Dans le cadre de cet examen quadriennal, ils l'ont fait principalement par le biais de la participation de la Conférence et du Conseil. Si la magistrature n'était pas engagée dans les travaux de cette Commission, les juges pourraient mettre en doute l'efficacité de nos séances et l'objectivité de nos recommandations. Il y a donc de bonnes raisons d'affirmer que leur participation est une condition nécessaire si les

---

[5] *Ibid.*, par. 69 et 70.

travaux de cette Commission doivent être efficaces et objectifs, comme l'exige l'*affaire des juges de l'Î.-P.-É.*

Quoi qu'il en soit, il demeure que sans la participation de la magistrature et l'apport de ses observations en plus de celles du gouvernement et d'autres personnes intéressées, nous ne pouvons affirmer que nous aurions pu parvenir à une compréhension suffisante de la portée et des effets possibles de toutes les questions qui nous ont été présentées.

Cependant, cela ne résout pas la question de savoir si la participation de la magistrature doit être financée ou non. À notre avis, l'étude de cet aspect du différend soulève les questions suivantes, à savoir :

i) si la participation de la magistrature améliorerait ou non le processus de prise de décision de la Commission et, si oui, cette participation pourrait elle être assurée en l'absence de financement;

ii) si la participation de la magistrature est reliée ou non à la capacité de la Commission de mettre en place un processus indépendant, efficace et objectif pour la détermination de la rémunération des juges;

iii) si, en l'absence de la recommandation de la Commission, le financement public serait autrement accessible à la magistrature pour lui permettre de participer aux travaux de la Commission;

iv) si l'impartialité, et l'apparence d'impartialité, en ce qui a trait aux travaux de la Commission, seraient affectées dans le cas où le financement sur les fonds publics de la participation de la magistrature ne serait pas assuré;

v) si le gouvernement a choisi ou non de contribuer aux frais de représentation de la magistrature, soit par un paiement à titre gracieux ou autrement et, si oui, si le montant de cette contribution était suffisant dans les circonstances;

vi) par rapport aux débours effectués par la magistrature pour payer les services d'experts, si le travail effectué par les experts n'était pas disponible autrement et si, une fois entrepris, ce travail a été mis à la disposition de toutes les parties intéressées; et

vii) si le montant des frais de représentation était raisonnable dans les circonstances.

**6.4 Analyse des facteurs pertinents**

Comme il a été déterminé dans l'*affaire des juges de l'Î.-P.-É*, l'existence de cette Commission et le processus spécial prévu par la *Loi sur les juges* pour ses enquêtes, sont constitutionnellement mandatées. Le processus de l'examen de la Commission est spécifiquement conçu afin d'établir des moyens indépendants, efficaces et objectifs pour la détermination de la rémunération des juges, compte tenue de l'interdiction constitutionnelle qui empêche les juges de négocier leur rémunération directement avec les représentants de l'exécutif ou de l'assemblée législative.

En vertu de ce concept, alors que ni le gouvernement ni la magistrature ne sont expressément présumés être parties aux procédures de la Commission, au sens de la loi, ils sont, au sens pratique, les deux joueurs principaux devant la Commission. De plus, même si la *Loi sur les juges* ne requiert pas spécifiquement la participation de la magistrature aux procédures de la Commission, la Loi prévoit expressément l'engagement de la magistrature à des stades clés du processus. Ainsi, la participation de la magistrature est nécessaire, par exemple, en vertu du paragraphe 26.1(1) de la *Loi sur les juges*, pour ce qui est du processus de nomination, qui est le moyen par lequel la Commission est constituée. De même, en vertu du paragraphe 26(3) de la *Loi sur les juges*, la magistrature doit participer si la Commission désire repousser la date du début de son enquête prévue au paragraphe 26(1). Ces deux caractéristiques de la *Loi* témoignent de l'intention législative qui veut que la magistrature soit engagée dans le processus spécial exigé par l'*affaire des juges de l'Î.-P.-É* pour la détermination de la rémunération des juges.

Dans *R. c. Campbell et al.*[6], la Cour suprême du Canada devait se prononcer sur la question de savoir si la province de l'Alberta était tenue de payer les dépenses raisonnables de la magistrature de l'Alberta, dépenses engagées lors de sa participation au processus de la commission provinciale de l'Alberta sur la rémunération, ou à tout litige à cet égard. Dans une décision unanime, la Cour a maintenu que :

---

[6] (1998), 169 D.L.R. (4e) 231.

> *[Traduction] La composition et la procédure établies en ce qui a trait aux audiences devant des commissions indépendantes, efficaces et objectives peuvent varier grandement. Il en va de même pour l'approche adoptée envers le paiement des frais de représentation des juges. Dans certains cas, la question du paiement des frais de représentation est résolue par le biais d'accords. Bien souvent, la commission devra déterminer la question sous réserve d'un appel devant la cour. Dans ces circonstances, la position adoptée dans les motifs invoquées par Roberts J. dans Newfoundland Assn. Of Provincial Court Judges, supra, pourrait être appropriée, mais il s'agit d'une affaire qui ne nécessite pas nos commentaires dans le cadre de cette requête. Qu'il suffise de dire que, quelle que soit l'approche adoptée en ce qui a trait au paiement des frais, celle-ci devrait être juste, équitable et raisonnable*[7].

Comme il appert de ce passage, la Cour suprême du Canada a spécifiquement pris en compte, dans *R. c. Campbell et al.*, la décision antérieure du juge Roberts dans *Newfoundland Association of Provincial Court Judges c. Newfoundland*. Dans cette dernière cause, comme il a été noté précédemment, le juge Roberts a conclu que les juges devaient être représentés devant des commissions indépendantes sur la rémunération afin d'assurer le bon fonctionnement du processus dépolitisé proposé pour de telles commissions. Par conséquent, il a maintenu sur des principes d'équité que les deux parties au processus étaient admissibles au financement. La Cour suprême du Canada, dans *R. c. Campbell et al.*, s'est expressément abstenue de faire des commentaires sur la notion que le financement était obligatoire. La Cour n'a pas maintenu, bien qu'elle ait laissé la porte ouverte à l'éventualité de maintenir, que le paiement par le gouvernement des frais de représentation des juges dans le cadre de leur participation devant des commissions sur la rémunération est prescrit par la loi, que ce soit en raison de principes constitutionnels ou dans l'intérêt de l'équité et de l'impartialité. Ce que la Cour a établi, cependant, c'est que la question du paiement des frais de représentation des juges doit être abordée de façon juste, équitable et raisonnable.

Dans cette cause, le gouvernement et la magistrature étaient représentés, pendant la durée des travaux de la Commission, par des conseillers juridiques compétents et chevronnés. Dans le cas du gouvernement, tous ses frais de représentation ont été payés à même les fonds publics. De plus, le gouvernement disposait, également aux frais du public, des services d'une gamme d'experts gouvernementaux, conformément à ce que le gouvernement exige ou juge souhaitable.

---

[7] *Ibid.*, par. 5.

À l'inverse, la Commission a été informée que les frais de représentation de la magistrature ont été payés en parties égales jusqu'à présent par la Conférence et le Conseil, déduction faite du paiement à titre gracieux de 80 000 $ versé par le gouvernement.

Le Conseil est un organisme essentiel en vertu de la *Loi sur les juges* et est généralement financé par le Parlement par le biais du Commissaire de la magistrature fédérale en fonction des affectations budgétaires du Parlement. La Commission ne sait pas si le budget du Conseil a été augmenté spécifiquement pour compenser les dépenses prévues par le Conseil en rapport avec l'enquête de la Commission.

À l'inverse, la Conférence ne reçoit aucun financement public et est financée uniquement par ses membres. La Commission a été informée que la Conférence compte présentement 950 membres, ce qui représente approximativement 94 % de la magistrature. Les statistiques sur l'adhésion varient d'année en année et un nombre aussi peu élevé que 850 membres a déjà été compilé. La cotisation annuelle des membres s'élève actuellement à 300 $; son taux précédent de 150 $ a été augmenté en 1999 afin de prendre en considération les coûts afférents à l'établissement d'un bureau permanent pour la Conférence et à l'embauche de personnel pour ce bureau, et aussi en vue de cet examen quadriennal. Les buts de la Conférence vont au-delà de la représentation de ses membres devant cette Commission ou autres commissions semblables. La Conférence a été fondée avant que ne soit établi le processus des examens triennaux. Ses activités comprennent, entre autres et au besoin, la participation à des commissions sur la rémunération des juges, de même que la détermination de politiques relatives à la formation continue des juges. De temps à autre, la Conférence retient les services de conseillers juridiques externes et d'autres professionnels pour la conseiller sur des questions qui sont indépendantes de l'examen quadriennal[8].

La Commission a été informée que le paiement à titre gracieux de 80 000 $ reçu du gouvernement a été fait en raison des frais de représentation de la Conférence et du Conseil et,

[8] Lettre d'Ogilvy Renault à la Commission, datée du 14 avril, 2000, p. 4.

sur réception, a servi entièrement à régler les factures soumises par les conseillers juridiques agissant pour la Conférence et le Conseil[9].

La magistrature n'a pas toujours été représentée par des conseillers juridiques devant les commissions antérieures sur la rémunération. À notre avis, la participation à l'examen de la Commission est aussi importante et bénéfique que la participation du gouvernement. Comme il a été mentionné plus haut, la qualité du processus de prise de décision de la Commission et son efficacité ont été accrues par la participation de la magistrature et du gouvernement. Nous nous empressons donc d'assurer qu'aucune barrière financière contournable, de quelque nature que ce soit, qui empêcherait la participation future de la magistrature devant cette Commission, ne soit créée. Nous voulons aussi nous assurer que les fonds publics sont dépensés seulement lorsqu'il est nécessaire de payer les frais de représentation de la magistrature.

Nous sommes généralement d'avis que le fardeau du paiement des frais de représentation de la magistrature, qui sont attribuables à sa participation dans cet examen quadriennal, ne devrait pas incomber aux juges personnellement. Cependant, l'une des raisons invoquées pour l'augmentation récente de la cotisation annuelle des membres de la Conférence était reliée aux frais que la Conférence devait engager pour sa participation à cet examen. Comme il se doit, les membres de la Conférence qui ont payé l'augmentation de leur cotisation annuelle l'ont fait sans doute parce qu'ils croyaient qu'une portion de cette cotisation serait utilisée pour payer les coûts associés à la participation dans cet examen quadriennal. Ce facteur doit être pris en considération.

Finalement, nous ne croyons pas que la participation de la magistrature doive dépendre du bon vouloir du gouvernement du jour à autoriser des paiements à titre gracieux. Si c'était le cas, l'indépendance de la magistrature par rapport au gouvernement serait sapée et la participation de la magistrature aux séances des commissions deviendrait incertaine.

---

[9] *Ibid.*, au 3.

**6.5 Conclusions et recommandations**

La Conférence et le Conseil nous ont fourni la ventilation complète de leurs frais de représentation au 30 avril 2000, frais de conseillers juridiques et débours compris, de même que les coûts reliés aux experts. Ces coûts étaient de l'ordre de 270 000 $. Nous avons soigneusement étudié cette ventilation ainsi que tous les détails y afférents, et avons conclu, pour les fins de notre enquête, que les coûts engagés étaient raisonnables.

Nous avons reconnu que les frais reliés à la participation au processus de cette enquête étaient considérables. Ils incluaient les coûts de participation aux audiences publiques, la préparation de divers mémoires écrites et la réponse aux requêtes de la Commission pour obtenir des renseignements supplémentaires. La question n'est pas de savoir si de tels coûts peuvent être assumés par les juges qui relèvent de la Conférence et le Conseil, mais plutôt d'identifier quelle proportion de ces coûts devait être équitablement et justement assumée par la Conférence et le Conseil ou leurs membres. Nous sommes d'accord avec la proposition retenue par le juge Roberts dans *Newfoundland Association of Provincial Court Judges c. Newfoundland*, cause à laquelle nous avons fait référence précédemment, à l'effet qu'il est ni équitable ni juste que le pouvoir exécutif et/ou l'assemblée législative soient représentés devant une commission sur la rémunération par des personnes ou des experts qui sont payés à même les fonds publics, alors que ceux qui représentent le pouvoir judiciaire ne le sont pas. D'un autre côté, nous croyons également que la magistrature devrait contribuer en partie au paiement de l'ensemble de ses frais de représentation, en versant une partie de leur cotisation à la Conférence. Finalement, nous sommes conscients que toute recommandation de notre part en ce qui a trait au paiement des frais de représentation s'appliquerait uniquement à cet examen quadriennal, et que les commissaires futurs seraient libres de déterminer la question comme bon leur semblera, prenant en considération les faits et circonstances applicables à leur enquête.

En nous appuyant sur tous les renseignements mis à notre disposition, les facteurs énoncés plus haut, et les circonstances qui s'appliquaient à la réalisation de cet examen quadriennal, nous avons conclu que le gouvernement devrait être responsable du paiement de 80 % de l'ensemble des frais de représentation engagés par la Conférence et le Conseil pour leur participation à cette enquête, comme elle nous a été détaillée.

**Recommandation 22**

**La Commission recommande que le gouvernement assume 80 % du total des frais de représentation engagés par la Conférence et le Conseil dans le cadre de leur participation à cette enquête, et ce, jusqu'au 31 mai 2000, ledit paiement par le gouvernement ne devant pas excéder la somme globale de 230 000 $, y compris le montant de 80 000 $ que le gouvernement a déjà versé en date du présent rapport, y compris également toute augmentation extraordinaire et concrètement identifiable du budget du Conseil en vue de financer la participation des juges au travail de cette Commission, et que le reste de ces coûts soit assumé par la Conférence et le Conseil dans les proportions qu'ils jugeront adéquates.**

# CHAPITRE 7

# REMARQUES SUR LA MÉTHODE

Puisque cette enquête est la première du genre à découler de la décision de la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, nous avons consacré beaucoup de temps lors de nos propres travaux aux questions de méthode. Il n'y a pas de règles strictes qui déterminent la façon d'entreprendre l'enquête que nous avons menée. Les prochains commissaires établiront leurs propres procédures et, bien que possiblement utiles, celles que nous avons adoptées ne constituent pas des précédents d'application obligatoire. Néanmoins, nous avons cru bon de faire un compte rendu de la manière dont nous avons réglé les nombreuses questions reliées aux procédures et aux processus que nous avons utilisés. C'est là le but de ce chapitre, qui fait également état de quelques suggestions sur la façon d'améliorer les processus à l'avenir.

## 7.1 Rapports avec les parties

Bien que le mandat et l'autorité de cette Commission soient définis à l'article 26 de la *Loi sur les juges*, la Commission est également ancrée dans le cadre constitutionnel qui assure l'indépendance de la magistrature et la détermination par le Parlement de la rémunération de la magistrature ainsi que dans l'interprétation de ce cadre, exposée par le juge en chef Lamer dans le *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*. Parmi les conséquences qui en découlent est la reconnaissance que le gouvernement doit donner suite rapidement aux recommandations de la Commission et qu'il doit être prêt à justifier, devant une cour de justice si nécessaire, toute décision de ne pas mettre en application les recommandations de la Commission :

> *Ce que commande l'indépendance de la magistrature, c'est que l'exécutif ou l'assemblée législative, soit celui qui est investi du pouvoir de fixer les traitements des juges, soit formellement tenu de donner suite au contenu du rapport de la commission dans un délai déterminé. ...*
>
> *De plus, si après avoir étudié le rapport de la commission, l'exécutif ou l'assemblée législative, selon le cas, décide de rejeter une ou plusieurs des recommandations, il doit être prêt à justifier sa décision, au besoin devant une cour de justice. ... Toute décision non justifiée pourrait entraîner une déclaration d'inconstitutionnalité.*[1]

L'obligation du gouvernement de donner suite aux recommandations et de justifier sa décision a transformé les rapports qu'il entretenait avec cette Commission comparativement à ceux qu'il entretenait avec les Commissions triennales antérieures. Par exemple, nous comprenons qu'il s'agit de la première Commission de l'examen de la rémunération des juges au cours de laquelle le Gouvernement a choisi d'être représenté par des conseillers juridiques, ce qui a contribué à donner un ton un peu plus formel au processus et au travail de la Commission, comparativement à ce que nous avons pu comprendre du fonctionnement des commissions triennales antérieures.

En examinant notre façon de faire, nous sommes arrivés aux conclusions suivantes :

i) les commissaires ne doivent pas avoir de contact direct avec la magistrature ou avec le gouvernement relativement à toute question devant la Commission, autre que par l'entremise des conseillers juridiques des parties. Lorsque nous avons soumis des requêtes, que ce soit au gouvernement ou à la magistrature, nous nous sommes assurés que l'autre partie était mise au courant de la requête et, dans les cas où des tierces parties avaient exprimé un intérêt particulier pour le point qui nous préoccupait, nous avons pris soin de nous assurer qu'elles étaient également mises au courant de telles requêtes;

ii) puisque la *Loi sur les juges* nous mandate pour soumettre notre rapport au ministre de la Justice, la Commission se retrouve dans une position où, selon la loi, nous sommes tenus de soumettre notre rapport à un représentant de l'une des parties aux procédures qui sont devant nous. Nous avons conclu que l'impartialité nous exigeait de rendre notre rapport accessible à toutes les parties en même temps, dans la mesure où la logistique nous le permettait;

---

[1] *Supra*, Chapitre 1, note 4, par. 179 à 180.

iii) notre Commission a décidé que nous devions être ouverts et le moins formalistes possible. Par le biais de notre site Web, nous avons pu nous assurer que toutes les parties concernées et toute autre personne intéressée pourraient suivre les observations et les argumentations soumises à la Commission, et pourraient facilement communiquer avec nous par courriel si elles désiraient nous faire part de leurs commentaires. Nous avons fourni trois occasions pour soumettre des mémoires: le mémoire original, la réponse aux mémoires, et les derniers commentaires. Cette façon de faire semble avoir bien fonctionné; et

iv) nous nous sommes engagés à rendre nos audiences publiques sans formalités dans la mesure du possible. Les procureurs représentant les parties ont indiqué que les règles formelles de preuve ne s'appliquaient pas et nous étions d'accord. Nous avons structuré nos audiences de façon à favoriser l'échange de renseignements, plutôt que la réitération de positions formelles qui avaient déjà été spécifiées dans les mémoires. Nous avons également permis des questions de précision sur les parties par toutes les parties présentes à l'audience publique. Encore une fois, nous croyons que cette façon de faire a bien servi la Commission, de même que les parties.

### 7.2 Questions d'organisation et d'administration

Lorsque que cette Commission a débuté, nous avons obtenu un soutien précieux sur le plan logistique et administratif du Commissaire à la magistrature fédérale et des membres de son personnel. Nous avons établi nos propres bureaux qui, tout en étant associés à ceux du Commissaire afin de réaliser des économies, fonctionnent de façon indépendante. Nous suggérons que la Commission, étant une entité distincte du gouvernement et de la magistrature, maintienne ses propres bureaux et ses propres dossiers. Ceux-ci devraient être physiquement séparés et indépendants du Bureau du Commissaire de la magistrature fédérale, bien que nous soyons d'avis que maintenir des liens administratifs étroits avec ce bureau serait utile et efficace.

En ce qui a trait à la composition de la Commission et à son personnel, nous encourageons la magistrature et le gouvernement à nommer à l'avenir leurs représentants dans un délai qui permettra à la Commission d'être complètement formée et prête à fonctionner à compter du 1$^{er}$ septembre, date prévue pour le début de l'enquête quadriennale. Une

période de neuf mois pour mener une enquête de cette envergure et de cette importance n'est pas longue.

En considérant le moment opportun pour procéder aux nominations, on doit prendre en compte la manière dont la Commission a été constituée. La magistrature et le gouvernement nomment chacun un commissaire et les deux membres ainsi nommés sont chargés d'identifier et de recruter un président. Dans le cas de la présente Commission, les personnes nommées n'ont pas demandé et n'ont pas reçu l'aide des parties pour trouver des candidats à la présidence de la Commission. Nous croyons que les délais accordés pour les nominations étaient tels que ce fut une question de chance si nous avons pu commencer notre travail au début de septembre 1999, comme prévu. Il a fallu plusieurs semaines de plus pour recruter du personnel et pour mettre en place les mesures de soutien et de logistique qui nous ont permis de fonctionner de façon efficace. Nous croyons qu'il est préférable pour les prochains commissaires, dont l'enquête débutera le 1$^{er}$ septembre 2003, d'être nommés bien avant cette date, afin que des dispositions relatives à la logistique et à l'embauche du personnel puissent être prises et qu'une Commission pleinement fonctionnelle puisse avoir neuf mois complets pour s'acquitter du mandat qui lui est conféré par la *Loi sur les juges*.

### 7.3 Le rôle des experts et de la recherche

Nous avons grandement bénéficié des conseils que nous avons obtenus d'experts qui se sont penchés pour nous sur des questions complexes reliées à la rémunération, à la constitution et à d'autres points d'ordre juridique. Nous suggérons que les futurs commissaires puissent envisager d'embaucher de tels experts tôt dans leur enquête.

Un domaine qui, à notre avis, pourrait bénéficier d'améliorations est celui de la recherche. Initialement, nous avons pensé que la Commission pourrait jouer un rôle utile en travaillant avec la magistrature et le gouvernement pour convenir ensemble d'un programme de recherche, et que nous pourrions alors nous charger de cette recherche pour le compte des

parties et de la Commission. Nous avons dû laisser tomber ce projet puisque nous manquions de personnel et que nous n'étions pas prêts à entamer une étude approfondie des questions à considérer dès le 1er septembre. Nous avions tout simplement trop de problèmes d'ordre administratif et logistique à régler d'abord. Nous continuons de croire qu'il s'agit là d'un concept valable et digne d'être considéré par les futurs commissaires. Plusieurs avantages peuvent en être tirés : une compréhension accrue des questions qui sont considérées pertinentes par chacune des parties; l'utilisation économique des instruments de recherche; et, espérons-le, le partage d'une base de données entre la Commission, la magistrature et le gouvernement.

Comme nous l'avons indiqué au chapitre 2, nos travaux ayant trait aux niveaux de salaire ont été guidés par de nombreux renseignements qui nous ont été fournis par la Conférence et le Conseil, ainsi que par le gouvernement. Cependant, les renseignements que nous avions sur les traitements des avocats du secteur privé, le groupe le plus apte à produire les meilleurs candidats à la magistrature, n'étaient ni complets ni à jour. Des renseignements tirés de déclarations d'impôt et fournis par la Conférence et le Conseil ont été utiles pour établir un calcul approximatif. Nous croyons cependant que la Commission devrait faire son possible pour développer un système pertinent pour mesurer les revenus des avocats du secteur privé, qui lui permettrait de suivre dans le temps et de façon logique, la relation entre la rémunération des juges et la rémunération en pratique privée.

**Nous sommes d'avis que la Commission devrait disposer des ressources nécessaires pour faire un sondage sur les revenus des avocats du secteur privé régulièrement.**

# CHAPITRE 8

# RECOMMANDATIONS

La Commission recommande :

**Recommandation 1**

Que le traitement des juges puînés soit établi comme suit :

à compter du 1er avril 2000 : 198 000 $, incluant l'indexation légale en vigueur à cette date;

à compter du 1er avril 2001 : 200 000 $, plus l'indexation légale entrant en vigueur à cette date;

à compter du 1er avril des années 2002 et 2003 respectivement : le salaire des juges puînés devrait être augmenté d'une somme additionnelle de 2 000$ chaque année, en plus de l'indexation légale entrant en vigueur à chacune de ces dates.

**(Article 2.4)**

**Recommandation 2**

Que les traitements des juges de la Cour suprême du Canada, des juges en chef et des juges en chef adjoints soient fixés, à compter du 1er avril 2000, incluant l'indexation légale en vigueur à cette date, aux montants suivants :

| | |
|---|---|
| Cour suprême du Canada : | |
| Juge en chef du Canada | 254 500 $ |
| Juges | 235 700 $ |
| Cour fédérale et Cour canadienne de l'impôt : | |
| Juges en chef | 217 100 $ |
| Juges en chef adjoints | 217 100 $ |

| | |
|---|---|
| Cour supérieure, Cour suprême et Cour du banc de la reine : | |
| Juges en chef | 217 100 $ |
| Juges en chef adjoints | 217 100 $ |

À compter du 1er avril des années 2001, 2002 et 2003, ces salaires devraient être ajustés afin de maintenir le même rapport de proportion avec le traitement des juges puînés établi au 1er avril 2000.

**(Article 2.6)**

**Recommandation 3**

Que l'indemnité pour les faux frais soit ajustée à 5 000 $ par année, à compter du 1er avril 2000.

**(Article 3.1)**

**Recommandation 4**

Que l'indemnité de vie chère pour le Nord canadien soit ajustée à 12 000 $ par année, à compter du 1er avril 2000.

**(Article 3.2)**

**Recommandation 5**

Que les indemnités pour frais de représentation soient établies comme suit à compter du 1er avril 2000 :

| | |
|---|---|
| Juge en chef du Canada | 18 750 $ |
| Juges en chef de la Cour fédérale du Canada et le juge en chef de chaque province | 12 500 $ |
| Juges puînés de la Cour suprême du Canada, juges en chef de première instance, autres juges en chef et juges principaux désignés | 10 000 $ |

**(Article 3.3)**

**Recommandation 6**

Qu'à compter du 1er avril 2000, les cotisations au régime de retraite des juges soient réduites de 7 % à 1 % du salaire, pendant la période où un juge a le droit de recevoir une pleine pension alors qu'il continue de travailler, que ce soit à plein temps ou à titre de juge surnuméraire.

**(Article 4.6)**

**Recommandation 7**

Qu'à compter du 1er avril 2000, les règlements pertinents de la *Loi de l'impôt sur le revenu* soient modifiés afin de donner aux juges l'occasion de cotiser à un REER lorsqu'ils cessent de cotiser au régime de retraite des juges, comme il est présentement permis aux fonctionnaires de le faire.

**(Article 4.7)**

**Recommandation 8**

Qu'à compter du 1er avril 2000, les juges aient le droit d'opter pour le statut de surnuméraire pour une période maximum de 10 ans à partir du moment où ils deviennent admissibles à une pleine pension.

**(Article 4.8)**

**Recommandation 9**

Qu'à compter du 1er avril 2000, pour être admissible à la retraite anticipée avec une pension proportionnelle, un juge ait exercé des fonctions judiciaires pendant au moins 10 ans et soit âgé d'au moins 55 ans.

**(Article 4.9)**

**Recommandation 10**

Qu'à compter du 1er avril 2000, la pension proportionnelle accessible à tout juge ayant exercé des fonctions judiciaires pendant au moins 10 ans et étant âgé d'au moins 55 ans soit calculée à raison de 2/3 du salaire de l'année du départ à la retraite anticipée, multiplié par le nombre d'années de service, divisé par le nombre d'années de service que le juge en question aurait été tenu d'avoir accumulé afin d'avoir droit à une pleine pension.

**(Article 4.9)**

**Recommandation 11**

Qu'à compter du 1er avril 2000, la pension proportionnelle ne soit pas versée sans réduction actuarielle avant que le juge n'atteigne l'âge de 60 ans et que le montant de la pension soit indexé selon l'indice du prix à la consommation pour chaque année de prorogation.

**(Article 4.9)**

**Recommandation 12**

Que dans l'éventualité où un juge admissible à la retraite anticipée souhaiterait opter pour une pension proportionnelle payable immédiatement, la valeur de la rente soit réduite de 5 % par an pour chaque année de versement avant l'âge de 60 ans.

**(Article 4.9)**

**Recommandation 13**

Qu'à compter du 1er avril 2000, les dispositions de la *Loi sur les juges* soient modifiées afin de donner aux juges l'option de choisir une prestation au survivant équivalant à 60 % de la pension de juge, avec une réduction de la prestation initiale calculée de façon à minimiser tout coût supplémentaire au régime de retraite.

**(Article 4.10)**

**Recommandation 14**

Qu'à compter du 1er avril 2000, les juges aient l'option supplémentaire de choisir une prestation au survivant allant jusqu'à 75 % de la pension du rentier, avec une réduction actuarielle des prestations initiales qui neutralisera au maximum l'effet de ce choix sur les coûts.

**(Article 4.10)**

**Recommandation 15**

Que le paragraphe 44(3) de la *Loi sur les juges* soit abrogé.

**(Article 4.10)**

**Recommandation 16**

Qu'à compter du 1er avril 2000, tout juge de la Cour suprême du Canada qui prend sa retraite et qui, avec l'agrément du juge en chef, est tenu de participer aux jugements pendant une période maximum de six mois après sa retraite, reçoive sa pleine rémunération (calculée au moment de la retraite) pendant qu'il exerce de telles fonctions judiciaires, et qu'il ait droit à la proportion appropriée des indemnités pour les faux frais et celles des indemnités pour frais de représentation.

**(Article 4.12)**

**Recommandation 17**

Qu'un régime distinct dans le cadre général du RACGFP soit créé à l'intention des juges dans les plus brefs délais, afin de leur fournir une couverture d'assurance-vie de base, une couverture d'assurance-vie après la retraite et une couverture d'assurance-vie supplémentaire qui sont, de tous les points de vue, identiques à celles dont bénéficient les participants au Régime de la direction.

**(Article 5.1)**

**Recommandation 18**

Que les juges, en fonction au moment de la mise en œuvre du nouveau régime, puissent à leur discrétion se retirer du régime d'assurance ou accepter une couverture équivalant à 100 % de leur salaire, au lieu de 200 %.

**(Article 5.1)**

**Recommandation 19**

Que le gouvernement fasse tout ce qui est en son pouvoir auprès des fiduciaires du régime de soins de santé en vigueur, pour apporter une modification aux prestations d'hospitalisation offertes dans le régime applicable à la magistrature, afin de les augmenter de 60 $ par jour à 150 $ par jour, sans que les juges qui participent au régime soient tenus d'assumer les frais afférents.

**(Article 5.2)**

**Recommandation 20**

Qu'à compter du 1er avril 200, les survivants des membres de la magistrature qui décèdent à la suite d'un accident ou d'un acte de violence qui se produit au cours ou en raison de l'exécution de leurs fonctions judiciaires devraient recevoir des prestations au survivant au niveau maximum et dans les mêmes conditions que celles actuellement offertes à la catégorie la plus élevée des hauts fonctionnaires.

**(Article 5.3)**

**Recommandation 21**

Qu'après la modification du régime de soins dentaires visant à couvrir les retraités, les juges retraités puissent participer au régime, en vertu des mêmes conditions que celles dont bénéficient les autres retraités.

**(Article 5.4)**

**Recommandation 22**

Que le gouvernement assume 80 % du total des frais de représentation engagés par la Conférence et le Conseil dans le cadre de leur participation à cette enquête, et ce, jusqu'au 31 mai 2000, ledit paiement par le gouvernement ne devant pas excéder la somme globale de 230 000 $, y compris le montant de 80 000 $ que le gouvernement a déjà versé en date du présent rapport, y compris également toute augmentation extraordinaire et concrètement identifiable du budget du Conseil en vue de financer la participation des juges au travail de cette Commission, et que le reste de ces coûts soit assumé par la Conférence et le Conseil dans les proportions qu'ils jugeront adéquates.

**(Article 6.5)**

**Annexe 1**

## Avis publics

**Liste des journaux et revues et date de publication**

| | |
|---|---|
| The Globe and Mail | 6 et 11 novembre 1999 |
| National Post | 6 et 11 novembre 1999 |
| | |
| Evening Telegram (St-Jean) | 6 novembre 1999 |
| Halifax Chronicle Herald (Halifax) | 9 novembre 1999 |
| Le Courrier de la N.D. (Yarmouth) | 12 novembre 1999 |
| Guardian (Charlottetown) | 6 novembre 1999 |
| La Voix Acadienne (Summerside) | 10 novembre 1999 |
| L'Acadie Nouvelle (Caraquet) | 10 novembre 1999 |
| Telegraph Journal (St-Jean) | 9 novembre 1999 |
| Le Soleil (Québec) | 6 novembre 1999 |
| Chronicle Telegraph (Québec) | 10 novembre 1999 |
| La Presse (Montréal) | 6 novembre 1999 |
| The Gazette (Montréal) | 6 novembre 1999 |
| Le Droit (Ottawa) | 6 novembre 1999 |
| The Citizen (Ottawa) | 6 novembre 1999 |
| Toronto Star (Toronto) | 9 novembre 1999 |
| L'Express (Toronto) | 9 novembre 1999 |
| Free Press (Winnipeg) | 9 novembre 1999 |
| La Liberté (St-Boniface) | 12 novembre 1999 |
| Leader Post (Régina) | 6 novembre 1999 |
| Star Pheonix (Saskatoon) | 6 novembre 1999 |
| L'Eau vive (Régina) | 11 novembre 1999 |
| Herald (Calgary) | 6 novembre 1999 |
| Edmonton Journal (Edmonton) | 6 novembre 1999 |
| Le Franco-Albertain (Edmonton) | 12 novembre 1999 |
| Province (Vancouver) | 14 novembre 1999 |
| Vancouver Sun (Vancouver) | 6 novembre 1999 |
| L'Express du Pacifique (Vancouver) | 6 novembre 1999 |
| The Yellowknifer (Yellowknife) | 8 novembre 1999 |
| L'Aquilon (Yellowknife) | 12 novembre 1999 |
| Whitehorse Star (Whitehorse) | 12 novembre 1999 |
| L'Aurore Boréale (Whitehorse) | 12 novembre 1999 |
| | |
| Law Times | 15 novembre 1999 |
| The Lawyers Weekly | 19 novembre 1999 |

## Annexe 1

**Exemple d'avis**

**Annexe 2**

## Liste des mémoires écrits reçues par la Commission
**(en ordre alphabétique)**

Mémoires d'organismes, d'associations et de ministères

- Association du Barreau canadien
- Conférence canadienne des juges – Conseil canadien de la magistrature
- Conseil canadien de la magistrature
- Gouvernement du Canada
- Law Society of Alberta
- Cour suprême du Canada

Mémoires individuels

- M. A. Steven Adler
- M. Ian Bailey
- L'hon. R.L. Berger
- L'hon. Alice Desjardins
- L'hon. David Hancock, ministre de la Justice de l'Alberta
- M. John Honsberger
- L'hon. Wallis Kempo
- L'hon. Ruth Krindle, l'hon. Holly Beard et l'hon. Barbara Hamilton
- L'hon. Douglas Lambert
- L'hon. D.B. Mason, l'hon. B.L. Rawlins, l'hon. J.D. Rooke, l'hon. L.D. Wilkins, l'hon. C.S. Phillips, l'hon. S.J. LoVecchio, l'hon. G.C. Hawco, l'hon. M.S. Paperny et l'hon. P.W. Martin
- L'hon. J.J. Michel Robert
- Mme Karen Selick
- L'hon. Paul B. Staniszewski
- Professeur Jacob Ziegel

**Annexe 3**

# AVIS D'AUDIENCE

La Commission d'examen de la rémunération des juges tiendra une audience publique le **14 février 2000** au Centre de conférences du gouvernement, au 2, rue Rideau, à Ottawa. Le nom de la salle de conférence et les heures seront communiqués ultérieurement.

Si vous désirez présenter un exposé à la Commission, veuillez en aviser :


M^me^ Deborah Lapierre
Directrice exécutive
Commission d'examen de la rémunération des juges
99, rue Metcalfe
Ottawa (Ontario)
K1A 1E3

courriel : info@quadcom.gc.ca

**Annexe 3**

**LISTE DES PARTICIPANTS À L'AUDIENCE**
**14 février 2000**

Association du Barreau canadien

| | |
|---|---|
| M. Eugene Meehan | Président |
| Mme Judith MacPherson | Président<br>Comité d'examen de la rémunération des juges |

Conférence canadienne des juges – Conseil canadien de la magistrature

*Conseillers*

| | |
|---|---|
| M. Yves Fortier | Ogilvy Renault |
| M. Leigh Crestohl | Ogilvy Renault |

*Conférence canadienne des juges*

| | |
|---|---|
| Mme le juge Myra B. Bielby | Présidente |
| M. le juge Robert A. Blair | |
| M. le juge Guy Kroft | |

*Conseil canadien de la magistrature*

M. le juge en chef adjoint André Deslongchamps

Ministère de la Justice

*Conseillers*

| | |
|---|---|
| M. David Sgayias | Litige civil |
| Mme Judith Bellis | Service des affaires judiciaires |

*Autre représentante du Ministère*

| | |
|---|---|
| Mme Janice Charette | Sous-ministre adjointe principale |

Divers

Mme le juge Alice Desjardins

| | |
|---|---|
| Mme Mary Eberts | Eberts Symes Street & Corbett, conseillère de Mme le juge Krindle, Mme le juge Beard et Mme le juge Hamilton |

M. le juge Michel Robert

**Annexe 3**

## AVIS D'AUDIENCE

La Commission d'examen de la rémunération des juges poursuivra ses audition, le **20 mars 2000**, de 9 h à 16 h, au Centre des conférences du Gouvernement, au deuxième étage (Committee Room), 2 rue Rideau, Ottawa, de 9 :00 heure à 16 :00 heure.

**Annexe 3**

**LISTE DES PARTICIPANTS À L'AUDIENCE**
**20 mars 2000**

Conférence canadienne des juges – Conseil canadien de la magistrature

*Conseillers*

| | |
|---|---|
| M. Yves Fortier | Ogilvy Renault |
| M. Leigh Crestohl | Ogilvy Renault |

*Conférence canadienne des juges*

| | |
|---|---|
| Mme le juge Myra B. Bielby | Présidente |
| M. le juge Robert A. Blair | |
| M. le juge Guy Kroft | |

*Conseil canadien de la magistrature*

M. le juge en chef adjoint André Deslongchamps

Ministère de la Justice

*Conseillers*

| | |
|---|---|
| M. David Sgayias | Litige civil |
| Mme Judith Bellis | Service des affaires judiciaires |

Divers

M. le juge Douglas Lambert

**REVENUS DE PROFESSIONS LIBÉRALES NETS DU 65E AU 85E CENTILE (EN MULTIPLES DE 5)**
**REVENUS EXCLUANT LES INFÉRIEURS À 50 000 $ POUR L'ANNÉE d'IMPOSITION 1997**

**AVOCATS DE 44 À 56 ANS**

| CANADA ET PROVINCES | | DU 65E AU 85E CENTILE | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 65 (60-65CENT.) | 70 (65-70CENT.) | 75 (70-75CENT.) | 80 (75-80CENT.) | 85 (80-85CENT.) |
| TOTAL CANADA | REV AU CENTILE PRÈS (EN 1000 $) | 182 | 205 | 230 | 264 | 306 |
| | NOMBRE DE CAS | 390 | 390 | 390 | 390 | 390 |
| | REV DE PROF LIB NETS (EN 1000 $) | 66 989 | 75 151 | 84 770 | 96 031 | 111 277 |
| | REV PROF LIB MOYEN (EN 1000 $) | 171 | 192 | 217 | 246 | 284 |
| TOTAL TERRE-NEUVE | REV AU CENTILE PRÈS (EN 1000 $) | 173 | 185 | 222 | 252 | 280 |
| | NUMBRE DE CAS | . | . | . | . | . |
| | REV DE PROF LIB NETS (EN 1000 $) | . | . | . | . | . |
| | REV PROF LIB MOYEN (EN 1000 $) | . | . | . | . | . |
| TOTAL Î.-P.-É. | REV AU CENTILE PRÈS (EN 1000 $) | 141 | 168 | 179 | 184 | 197 |
| | NOMBRE DE CAS | . | . | . | . | . |
| | REV DE PROF LIB NETS (EN 1000 $) | . | . | . | . | . |
| | REV PROF LIB MOYEN (EN 1000 $) | . | . | . | . | . |
| TOTAL N.-É. | REV AU CENTILE PRÈS (EN 1000 $) | 157 | 171 | 191 | 209 | 229 |
| | NOMBRE DE CAS | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 |
| | REV DE PROF LIB NETS (EN 1000 $) | 2 127 | 2 125 | 2 351 | 2 805 | 2 839 |
| | REV PROF LIB MOYEN (EN 1000 $) | 152 | 163 | 181 | 200 | 218 |
| TOTAL N.-B. | REV AU CENTILE PRÈS (EN 1000 $) | 151 | 164 | 177 | 205 | 232 |
| | NOMBRE DE CAS | . | . | . | . | . |
| | REV DE PROF LIB NETS (EN 1000 $) | . | . | . | . | . |
| | REV PROF LIB MOYEN (EN 1000 $) | . | . | . | . | . |
| TOTAL QUÉBEC | REV AU CENTILE PRÈS (EN 1000 $) | 172 | 191 | 209 | 232 | 263 |
| | NOMBRE DE CAS | 80 | 80 | 80 | 80 | 80 |
| | REV DE PROF LIB NETS (EN 1000 $) | 12 351 | 13 992 | 15 405 | 17 007 | 19 034 |
| | REV PROF LIB MOYEN (EN 1000 $) | 163 | 182 | 200 | 221 | 247 |

Remarque : Les chiffres inférieurs à 10 et valeurs en dollars afférentes ont été supprimés.
Les autres chiffres ont été arrondis au multiple de 10 le plus près.

Source : Morneau Sobeco, 2000

( … Suite )

**REVENUS DE PROFESSIONS LIBÉRALES NETS DU 65E AU 85E CENTILE (EN MULTIPLES DE 5)**
**REVENUS EXCLUANTS LES INFÉRIEURS À 50 000 $ POUR L'ANNÉE d'IMPOSITION 1997**

**AVOCATS DE 44 À 56 ANS**

| CANADA ET PROVINCES | | DU 65E AU 85E CENTILE | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 65 (60-65 CENT) | 70 (65-70%TILE) | 75 (70-75 CENT) | 80 (75-80 CENT) | 85 (80-85 CENT) |
| TOTAL ONTARIO | REV AU CENTILE PRÈS (EN 1000 $) | 195 | 223 | 260 | 305 | 357 |
| | NOMBRE DE CAS | 180 | 180 | 180 | 180 | 180 |
| | REV DE PROF LIB NETS (EN 1000 $) | 33 829 | 38 054 | 43 498 | 51 241 | 60 817 |
| | REV PROF LIB MOYEN (EN 1000 $) | 184 | 208 | 238 | 280 | 331 |
| TOTAL MANITOBA | REV AU CENTILE PRÈS (EN 1000 $) | 143 | 156 | 176 | 203 | 238 |
| | NOMBRE DE CAS | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 |
| | REV DE PROF LIB NETS (EN 1000 $) | 1 797 | 1 962 | 2 175 | 2 615 | 2 856 |
| | REV PROF LIB MOYEN (EN 1000 $) | 138 | 151 | 167 | 187 | 220 |
| TOTAL SASKATCHEWAN | REV AU CENTILE PRÈS (EN 1000 $) | 139 | 152 | 163 | 184 | 208 |
| | NOMBRE DE CAS | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 |
| | REV DE PROF LIB NETS (EN 1000 $) | 1 466 | 1 463 | 1 739 | 1 751 | 2 127 |
| | REV PROF LIB MOYEN (EN 1000 $) | 133 | 146 | 158 | 175 | 193 |
| TOTAL ALBERTA | REV AU CENTILE PRÈS (EN 1000 $) | 195 | 240 | 283 | 315 | 369 |
| | NOMBRE DE CAS | 30 | 30 | 30 | 30 | 30 |
| | REV DE PROF LIB NETS (EN 1000 $) | 4 549 | 5 732 | 6 501 | 7 448 | 8 437 |
| | REV PROF LIB MOYEN (EN 1000 $) | 182 | 220 | 260 | 298 | 337 |
| TOTAL C.-B. | REV AU CENTILE PRÈS (EN 1000 $) | 193 | 213 | 236 | 262 | 293 |
| | NOMBRE DE CAS | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 |
| | REV DE PROF LIB NETS (EN 1000 $) | 9 645 | 10 850 | 11 978 | 12 969 | 14 638 |
| | REV PROF LIB MOYEN (EN 1000 $) | 182 | 205 | 226 | 249 | 276 |

Remarque : Les chiffres inférieurs à 10 et valeurs en dollars afférentes ont été supprimés.
Les autres chiffres ont été arrondis au multiple de 10 le plus près.

Source : Morneau Sobeco, 2000

**REVENUS DE PROFESSIONS LIBÉRALES NETS DU 65e AU 85e CENTILE (EN MULTIPLES DE 5)**
**REVENUS EXCLUANT LES INFÉRIEURS À 50 000 $ POUR L'ANNÉE D'IMPOSITION 1997**

**AVOCATS DE 44 À 56 ANS**

| | | DU 65e AU 85e CENTILE | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 65 (60-65 CENT) | 70 (65-70 CENT) | 75 (70-75 CENT) | 80 (75-80 CENT) | 85 (80-85 CENT) |
| **RMR ET AUTRES** | | | | | | |
| SEPT GRANDES RMR | REV AU CENTILE PRÈS (EN 1000 $) | 225 | 252 | 284 | 323 | 373 |
| | NOMBRE DE CAS | 240 | 240 | 240 | 240 | 240 |
| | REV DE PROF LIB NETS (EN 1000 $) | 50 455 | 55 993 | 63 071 | 71 414 | 81 798 |
| | REV PROF LIB MOYEN (EN 1000 $) | 214 | 237 | 267 | 303 | 347 |
| EXTÉR. 7 GRANDES RMR | REV AU CENTILE PRÈS (EN 1000 $) | 134 | 144 | 158 | 181 | 205 |
| | NOMBRE DE CAS | 160 | 160 | 160 | 160 | 160 |
| | REV DE PROF LIB NETS (EN 1000 $) | 19 734 | 21 615 | 23 492 | 26 359 | 29 813 |
| | REV PROF LIB MOYEN (EN 1000 $) | 127 | 139 | 152 | 170 | 192 |

Remarque : Les chiffres inférieurs à 10 et valeurs en dollars afférentes ont été supprimés.
Les autres chiffres ont été arrondis au multiple de 10 le plus près.

Source : Morneau Sobeco, 2000

**REVENUS DE PROFESSIONS LIBÉRALES NETS DU 65E AU 85E CENTILE (EN MULTIPLES DE 5)**
**REVENUS EXCLUANT LES INFÉRIEURS À 50 000 $ POUR L'ANNÉE D'IMPOSITION 1997**

**AVOCATS DE 44 À 56 ANS**

| RMR ET AUTRES | | DU 65E AU 85E CENTILE | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 65 (60-65 CENT) | 70 (65-70 CENT) | 75 (70-75 CENT) | 80 (75-80 CENT) | 85 (80-85 CENT) |
| RMR DE TORONTO | REV AU CENTILE PRÈS (EN 1000 $) | 269 | 307 | 343 | 391 | 446 |
| | NOMBRE DE CAS | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | REV DE PROF LIB NETS (EN 1000 $) | 25 370 | 29 026 | 33 297 | 37 070 | 42 496 |
| | REV PROF LIB MOYEN (EN 1000 $) | 251 | 287 | 326 | 367 | 421 |
| RMR DE MONTRÉAL | REV AU CENTILE PRÈS (EN 1000 $) | 208 | 225 | 248 | 269 | 302 |
| | NOMBRE DE CAS | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 |
| | REV DE PROF LIB NETS (EN 1000 $) | 8 964 | 9 726 | 10 538 | 11 645 | 12 773 |
| | REV PROF LIB MOYEN (EN 1000 $) | 199 | 216 | 234 | 259 | 284 |
| RMR DE VANCOUVER | REV AU CENTILE PRÈS (EN 1000 $) | 223 | 244 | 266 | 290 | 319 |
| | NOMBRE DE CAS | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 |
| | REV DE PROF LIB NETS (EN 1000 $) | 8 377 | 8 922 | 9 930 | 10 503 | 11 816 |
| | REV PROF LIB MOYEN (EN 1000 $) | 215 | 235 | 255 | 276 | 303 |
| RMR D'OTTAWA-HULL | REV AU CENTILE PRÈS (EN 1000 $) | 161 | 178 | 198 | 227 | 287 |
| | NOMBRE DE CAS | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 |
| | REV DE PROF LIB NETS (EN 1000 $) | 2 792 | 2 873 | 3 146 | 3 616 | 4 500 |
| | REV PROF LIB MOYEN (EN 1000 $) | 155 | 169 | 185 | 213 | 250 |
| RMR D'EDMONTON | REV AU CENTILE PRÈS (EN 1000 $) | 139 | 152 | 163 | 184 | 212 |
| | NOMBRE DE CAS | . | . | . | . | . |
| | REV DE PROF LIB NETS (EN 1000 $) | . | . | . | . | . |
| | REV PROF LIB MOYEN (EN 1000 $) | . | . | . | . | . |
| RMR DE CALGARY | REV AU CENTILE PRÈS (EN 1000 $) | 297 | 323 | 375 | 418 | 446 |
| | NOMBRE DE CAS | 20 | 10 | 20 | 10 | 20 |
| | REV DE PROF LIB NETS (EN 1000 $) | 4 347 | 4 383 | 5 176 | 5 514 | 6 471 |
| | REV PROF LIB MOYEN (EN 1000 $) | 290 | 313 | 345 | 394 | 431 |
| RMR DE QUÉBEC | REV AU CENTILE PRÈS (EN 1000 $) | 179 | 192 | 204 | 219 | 235 |
| | NOMBRE DE CAS | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 |
| | REV DE PROF LIB NETS (EN 1000 $) | 1 891 | 2 236 | 2 175 | 2 321 | 2 750 |
| | REV PROF LIB MOYEN (EN 1000 $) | 172 | 186 | 198 | 211 | 229 |

Remarque : Les chiffres inférieurs à 10 et valeurs en dollars afférentes ont été supprimés.
Les autres chiffres ont été arrondis au multiple de 10 le plus près.

Source : Morneau Sobeco, 2000

# Calcul de la valeur de rémunération de la pension des juges

**Avocats de cabinets privés**

Nous avons calculé, en fonction des hypothèses actuarielles ci-jointes, la rémunération supplémentaire nécessaire qu'il faudrait pour accumuler dans un RÉER et autres placements, les fonds nécessaires, après impôt, pour fournir un revenu de retraite équivalent à la pension des juges (plus la valeur de la rémunération du statut surnuméraire), après impôt, pour un juge nommé à ce poste à l'âge de 50 ans.

Sur cette base, la rémunération supplémentaire de 1997 a été calculé, dans le cas d'un homme juge, à un montant entre 95 000 $ et 120 000 $, représentant respectivement 55 % et 70 % du salaire ajusté de 1997-98 (172 000 $ comprenant l'augmentation de 4,1 % effective au 1er avril 1998 suite au projet de loi C-37). La valeur de la pension serait légèrement supérieure dans le cas d'une femme juge.

L'exigence ci-dessus en matière de rémunération supplémentaire s'appliquerait, après impôt, à un avocat âgé entre 50 et 65-70 ans, qui travaille en cabinet privé et qui n'aurait d'autre revenu de retraite que celui prévu dans son RÉER

**Sous-ministres de niveau 3**

En ce qui concerne les juges et les SM-3 nommés au même âge et avec la même ancienneté, nous avons calculé la rémunération supplémentaire, sous forme de pourcentage, nécessaire pour accumuler les fonds suffisants, après impôt, pour fournir un revenu de retraite équivalant à la différence entre la pension des juges et celle des SM-3 :

| Âge à la nomination | Hommes juges – retraite à 65 ans | Hommes juges – retraite à 70 ans | Femmes juges – retraite à 65 ans | Femmes juges – retraite à 70 ans |
|---|---|---|---|---|
| 50 | 25 % | 25 % | 26 % | 26 % |
| 45 | 10 % | 4 % | 11 % | 4 % |
| 40 | 2 % | N | 2 % | N |

Ces prévisions ont été préparées en fonction des hypothèses actuarielles ci-jointes et d'après un salaire de 200 000 $ en l'an 2000.

L'allocation de retraite spéciale des SM-3 a été prise en considération pour le maximum de 10 ans, ce qui ajoute ainsi à l'allocation de retraite normale des SM-3 une pension équivalant à 20 % du revenu moyen le plus élevé sur cinq ans.

Dans ce calcul, la rémunération supplémentaire nécessaire au financement de l'écart entre les pensions de retraite doit être accumulée, après impôt, les SM-3 ayant peu de marge de manoeuvre en ce qui concerne les contributions à un RÉER.

L'étude comparative tient compte des taux de contribution des juges et des SM-3 à leur régime de retraite (7 % et 7,5 % respectivement).

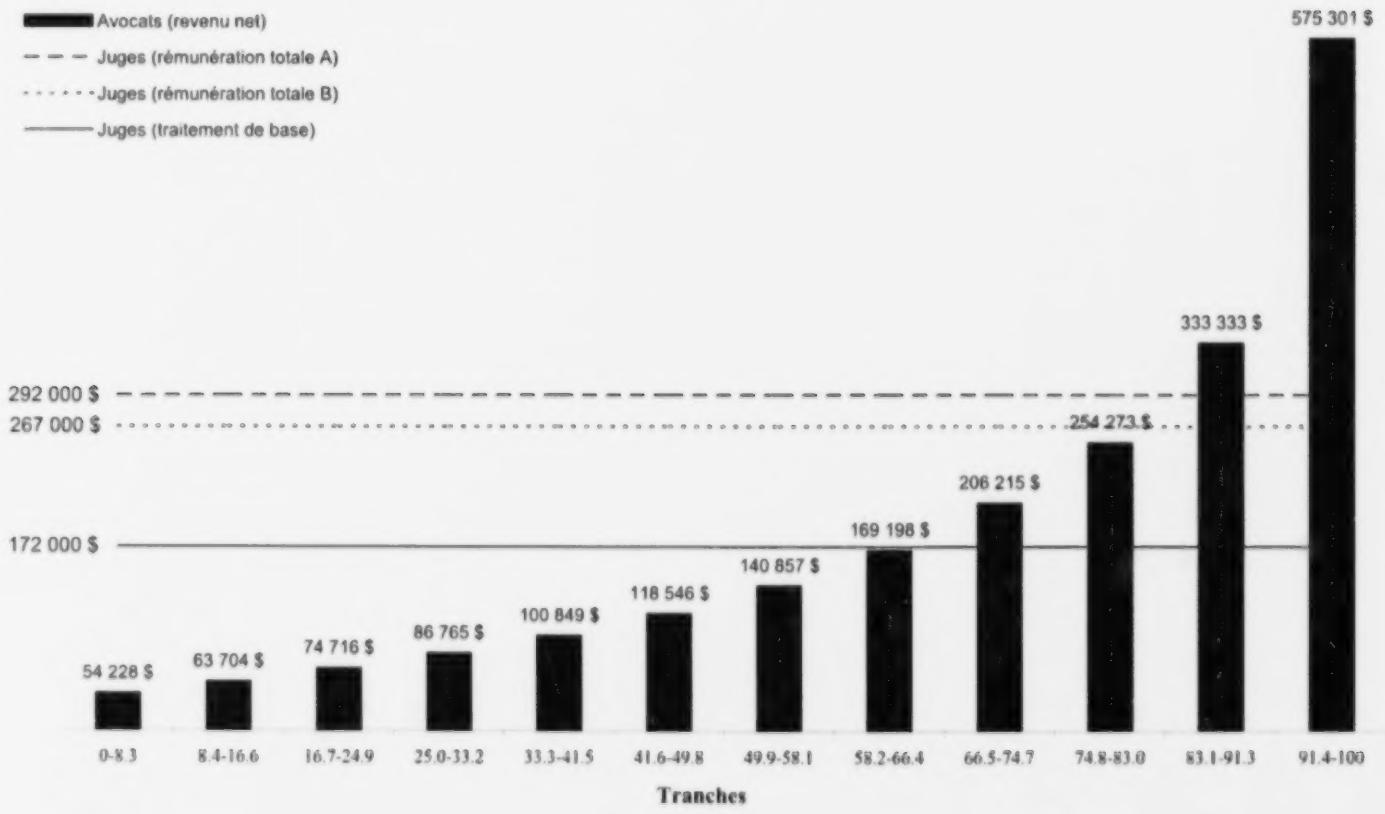
**Annexe 5**

# Description sommaire des hypothèses actuarielles

| | |
|---|---|
| Taux d'inflation : | 3 % par an |
| Augmentation de salaire : | 4 % par an |
| Taux d'intérêt : | 7,5% par an |
| | Nous avons pris pour acquis que, pour les fins d'impôt, les fonds accumulés autres que des RÉER auraient des revenus de placement composés à 50 % d'intérêts, à 25 % de dividendes et à 25 % de gains en capital. Pour plus de simplicité, nous avons également supposé que le taux d'imposition marginal était de 50 % pour tous les juges, peu importe leur province de résidence. |
| Âge de retraite : | 65 ou 70 ans |
| | Nous avons supposé que les deux tiers des juges qui prennant leur retraite à 70 ans choisissent le statut surnuméraire à 65 ans et conservent une charge de travail de 50 % durant cette période de 5 ans. |
| Mortalité : | Nous avons supposé, pour des raisons de simplicité, aucune mortalité avant la retraite et des taux de mortalité après la retraite équivalant à 80 % des taux de la table de mortalité GAM-83 pour les hommes et à 90 % des taux correspondant pour les femmes. |
| Pourcentage de juges mariés : | Nous avons supposé que 90 % des hommes et 80 % des femmes seraient mariés au moment de la retraite et que l'âge des époux serait supérieur de trois ans à l'âge des épouses. |

Répartition des revenus nets des avocats en pratique privée en comparaison avec le traitement de base et la rémunération totale des juges de la Cour fédérale (1997)

Région : Canada
Âge des avocats : 44-56
Revenus exclus : inférieurs à 50 000 $
Nombre d'avocats : 7 830

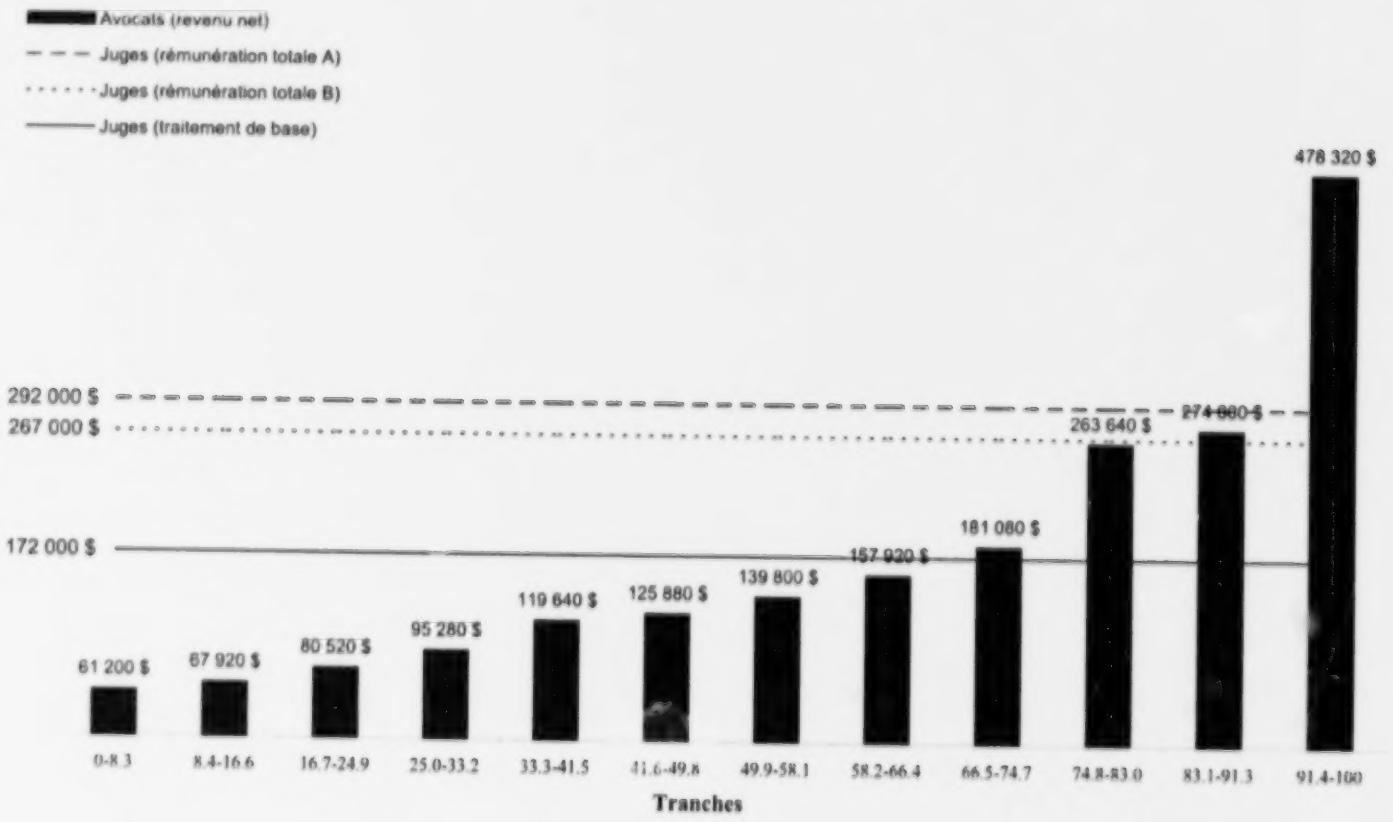



28/03/00

Morneau Sobeco

## Répartition des revenus nets des avocats en pratique privée en comparaison avec le traitement de base et la rémunération totale des juges de la Cour fédérale (1997)

Région : Terre-Neuve
Âge des avocats : 44-56
Revenus exclus : inférieurs à 50 000 $
Nombre d'avocats : 100

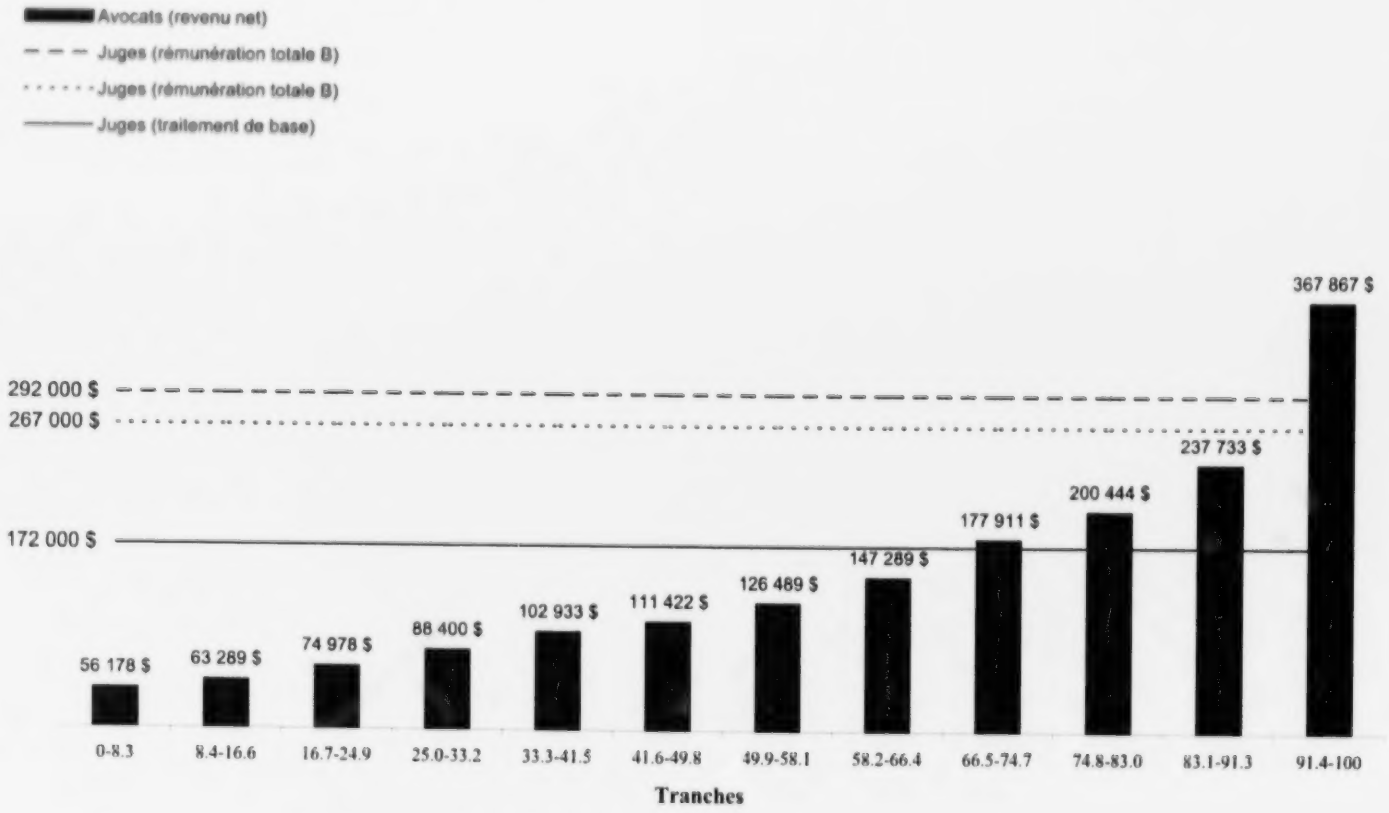



*28/03/00*

Morneau Sobeco

## Répartition des revenus nets des avocats en pratique privée en comparaison avec le traitement de base et la rémunération totale des juges de la Cour fédérale (1997)

Région : Nouvelle-Écosse
Âge des avocats : 44-56
Revenus exclus : inférieurs à 50 000 $
Nombre d'avocats : 270

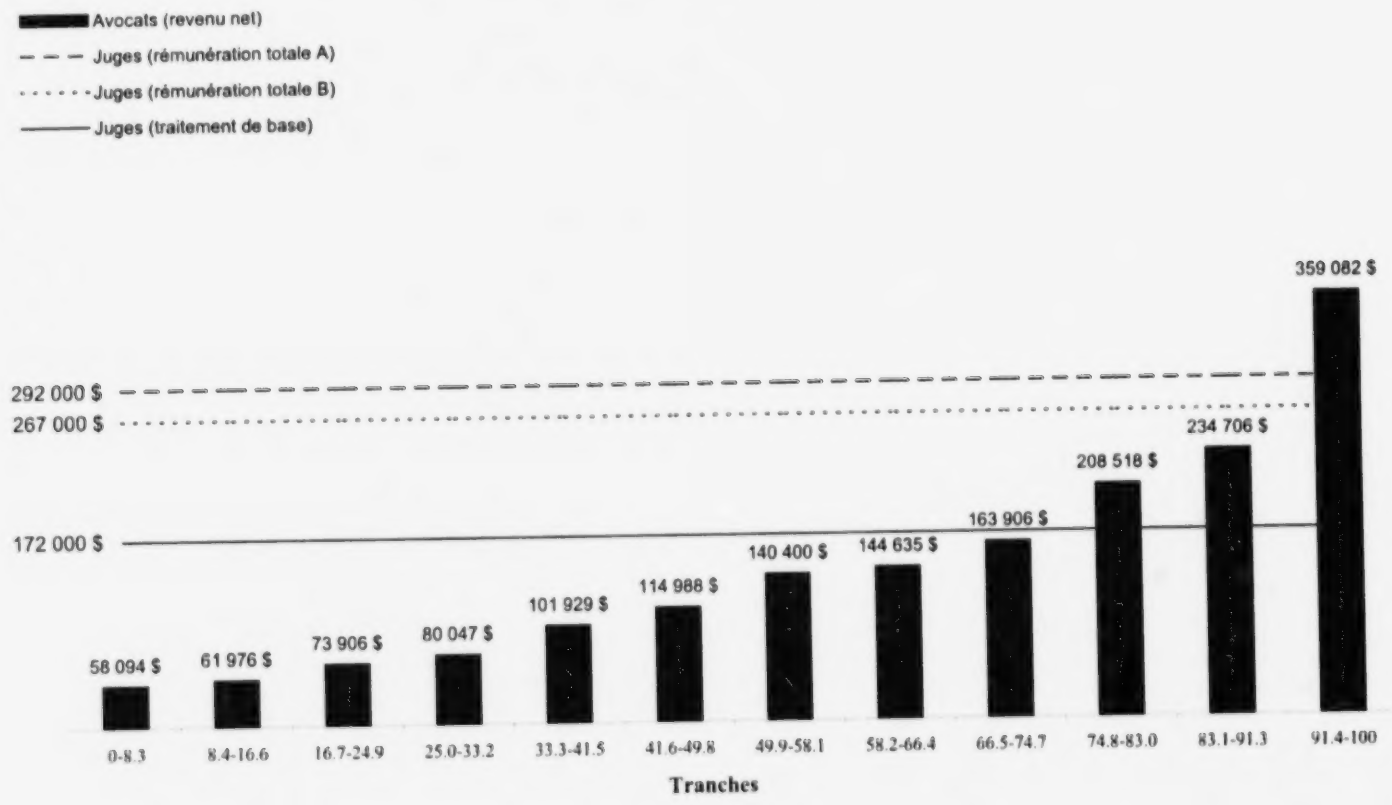



*28/03/00*

Morneau Sobeco

Répartition des revenus nets des avocats en pratique privée en comparaison avec le traitement de base et la rémunération totale des juges de la Cour fédérale (1997)

Région : Nouveau-Brunswick
Âge des avocats : 44-56
Revenus exclus : inférieurs à 50 000 $
Nombre d'avocats : 170

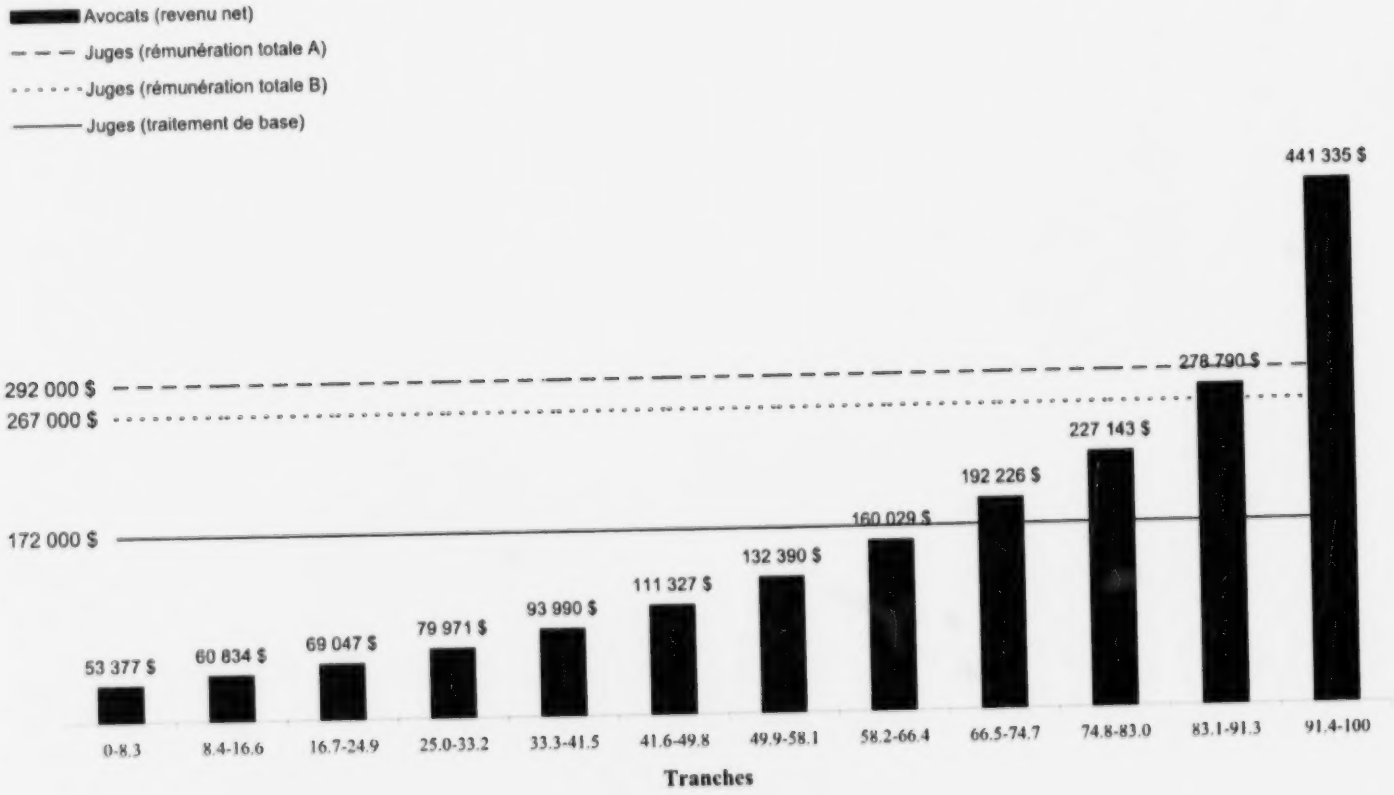



28/03/00

Morneau Sobeco

Répartition des revenus nets des avocats en pratique privée en comparaison avec le traitement de base et la rémunération totale des juges de la Cour fédérale (1997)

Région : Québec (province)
Âge des avocats : 44-56
Revenus exclus : inférieurs à 50 000 $
Nombre d'avocats : 1 540

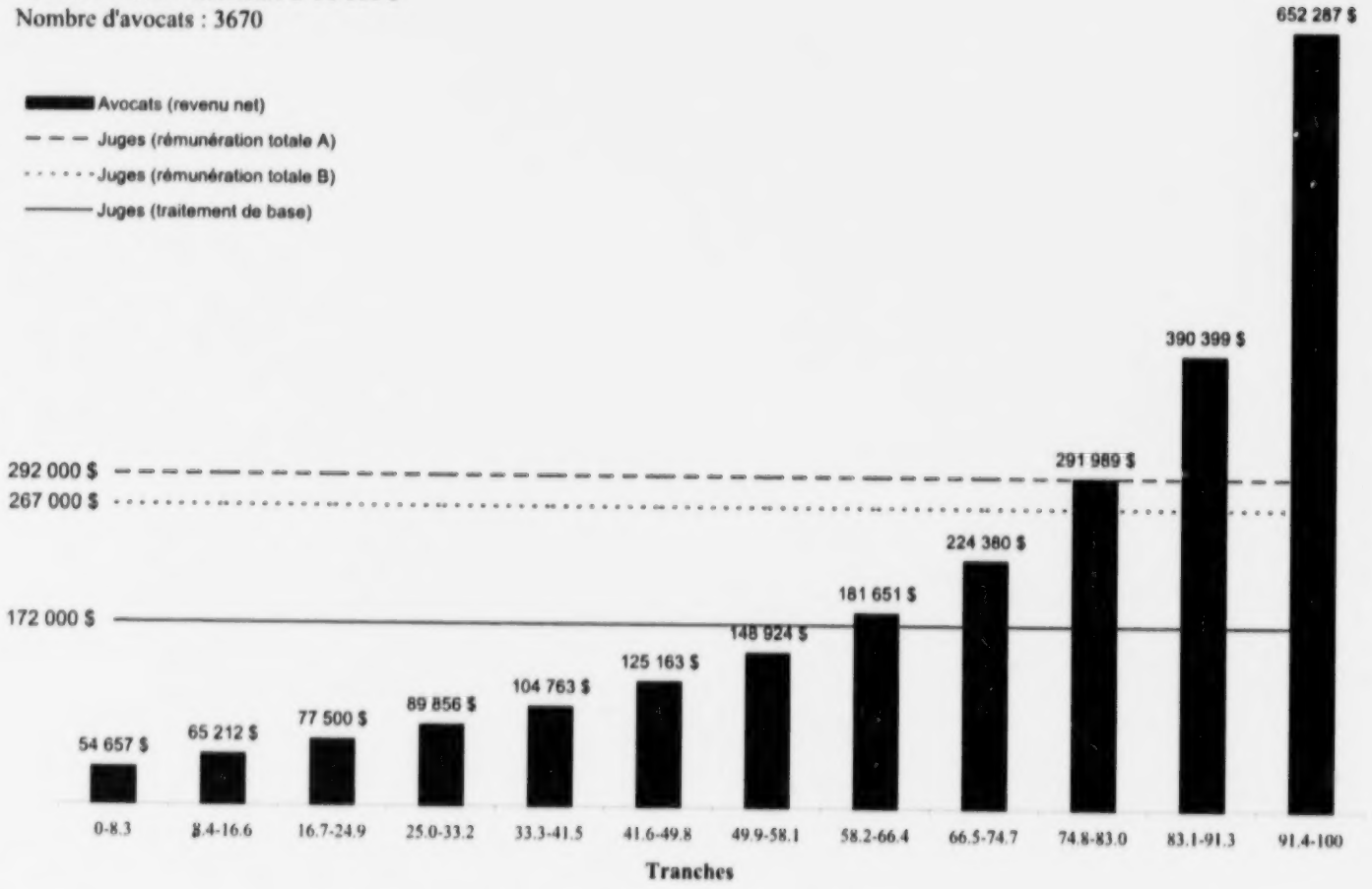



Morneau Sobeco

*28/03/00*

Répartition des revenus nets des avocats en pratique privée en comparaison avec le traitement de base et la rémunération totale des juges de la Cour fédérale (1997)

Région : Ontario
Âge des avocats : 44-56
Revenus exclus : inférieurs à 50 000 $
Nombre d'avocats : 3670

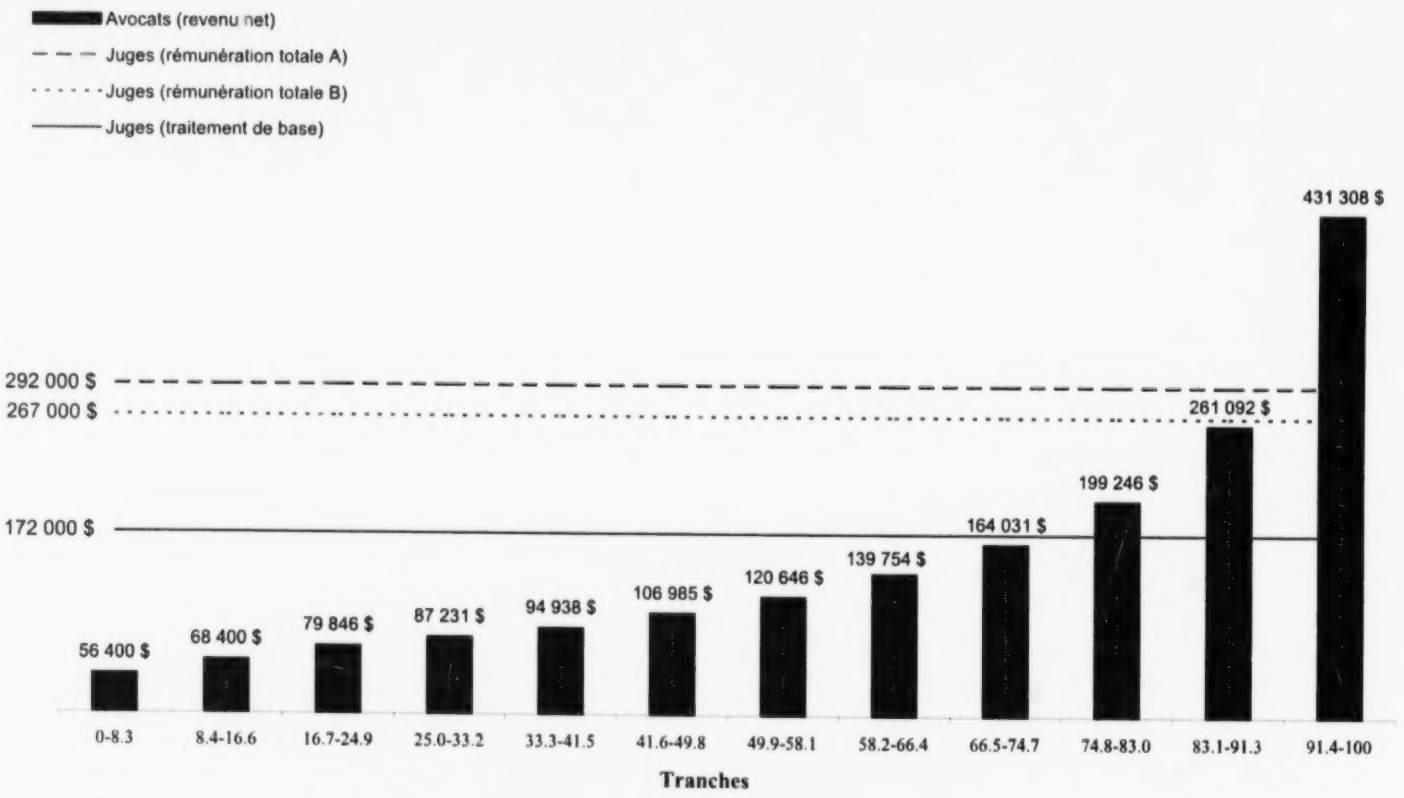



28/03/00

Morneau Sobeco

Répartition des revenus nets des avocats en pratique privée en comparaison avec le traitement de base et la rémunération totale des juges de la Cour fédérale (1997)

Région : Manitoba
Âge des avocats : 44-56
Revenus exclus : inférieurs à 50 000 $
Nombre d'avocats : 260

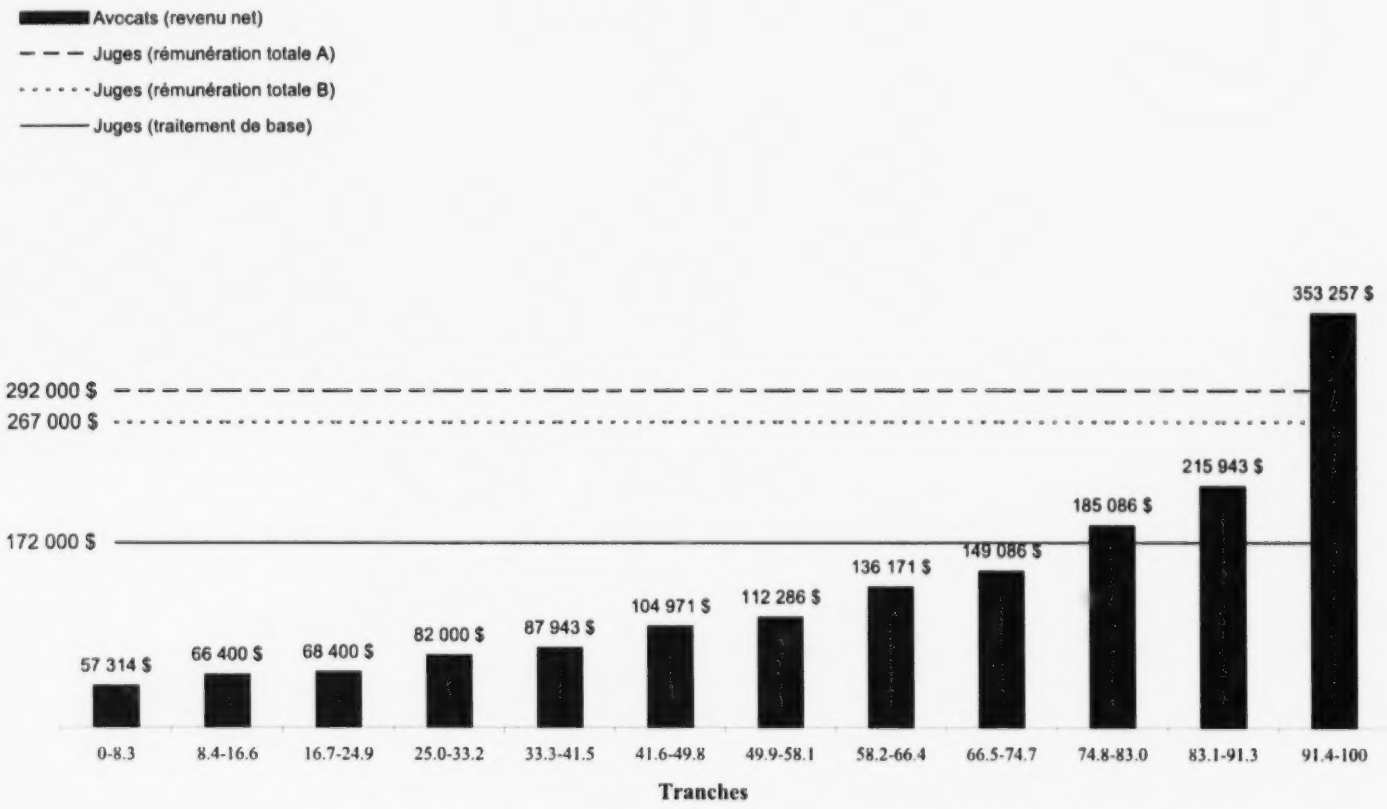



*28/03/00*

Morneau Sobeco

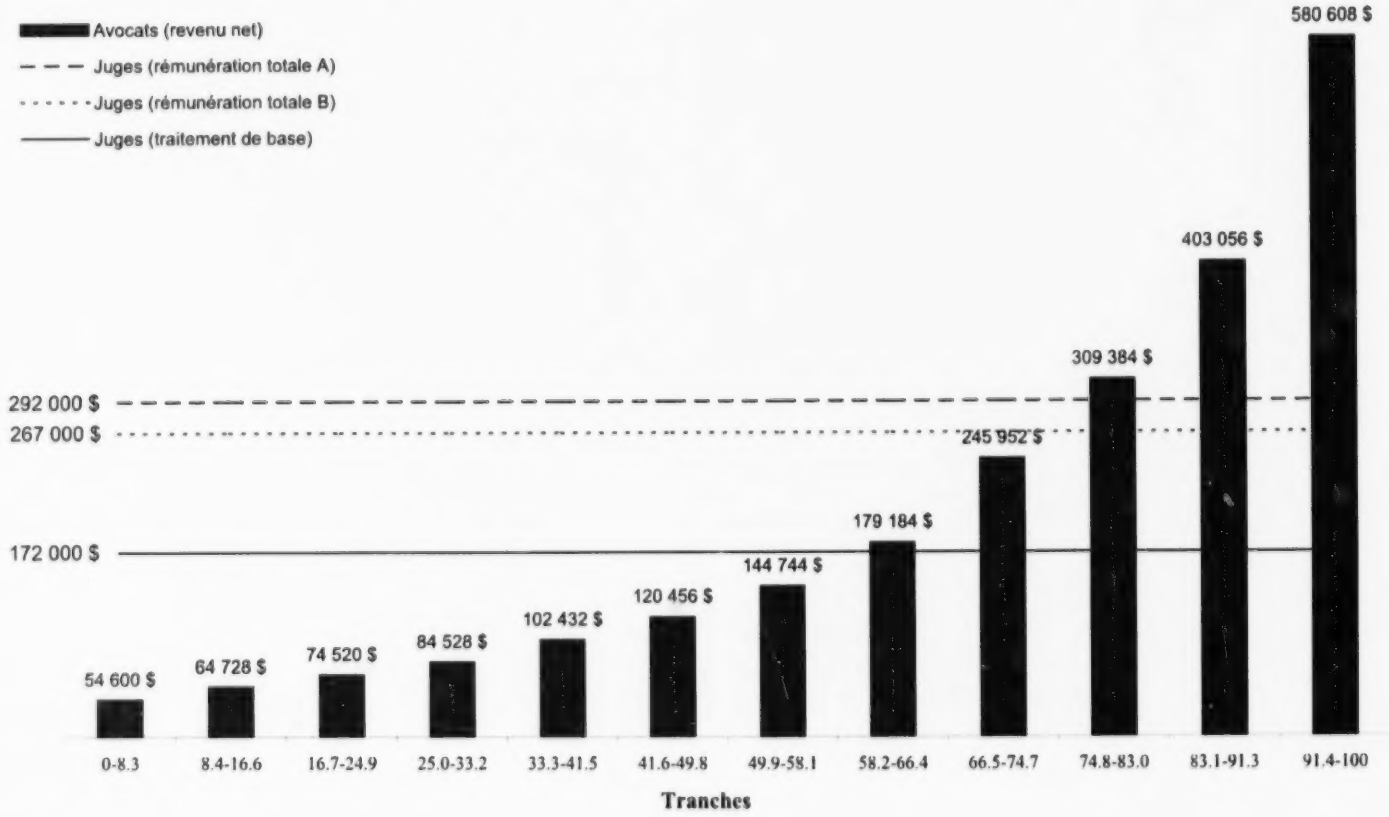
## Répartition des revenus nets des avocats en pratique privée en comparaison avec le traitement de base et la rémunération totale des juges de la Cour fédérale (1997)

Région : Saskatchewan
Âge des avocats : 44-56
Revenus exclus : inférieurs à 50 000 $
Nombre d'avocats : 210



Répartition des revenus nets des avocats en pratique privé en comparaison avec le traitement de base et la rémunération totale des juges de la Cour fédérale

Région : Alberta
Âge des avocats : 44-56
Revenus exclus : inférieurs à 50 000 $
Nombre d'avocats : 500

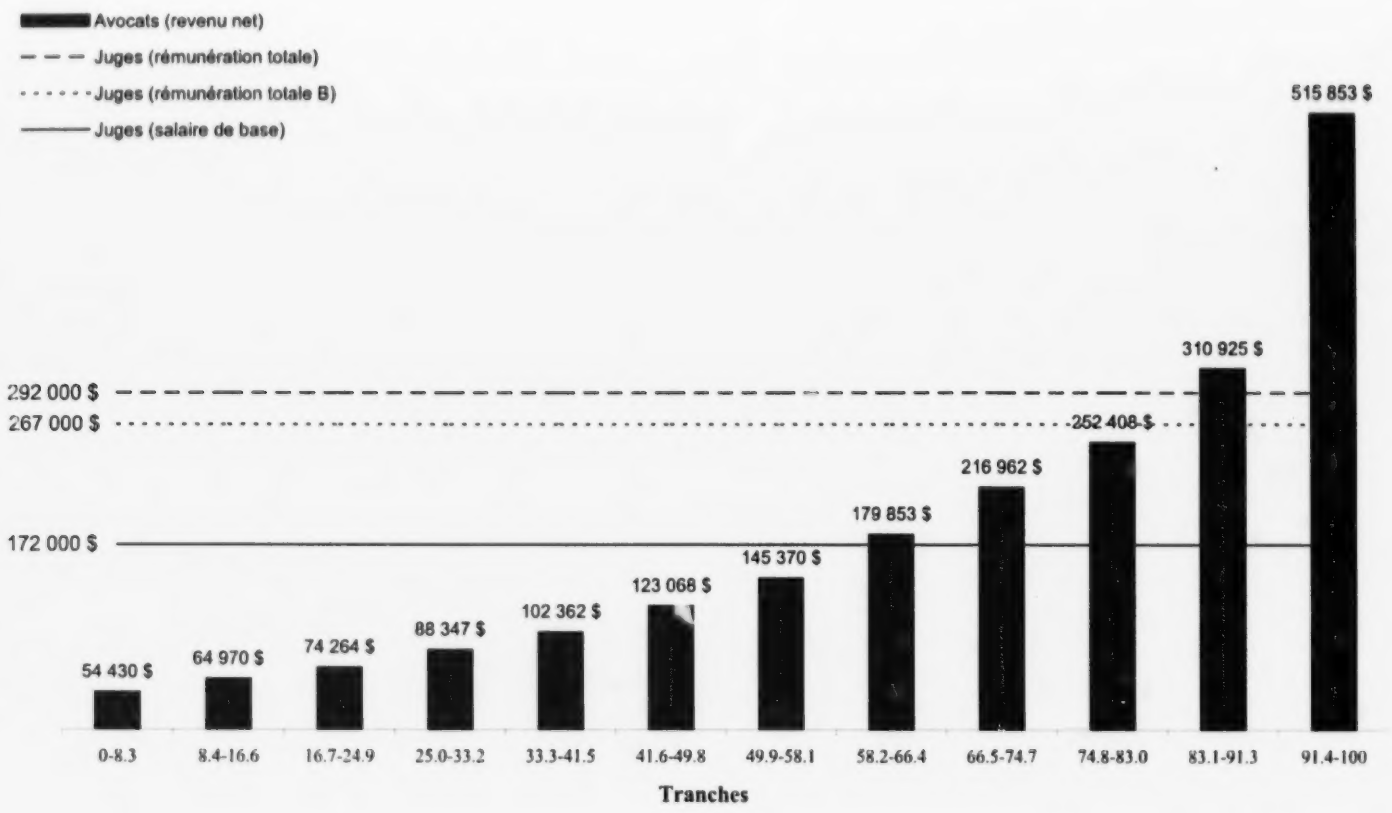



*28/03/00*

Morneau Sobeco

Répartition des revenus nets des avocats en pratique privé en comparaison avec le traitement de base et la rémunération totale des juges de la Cour fédérale (1997)

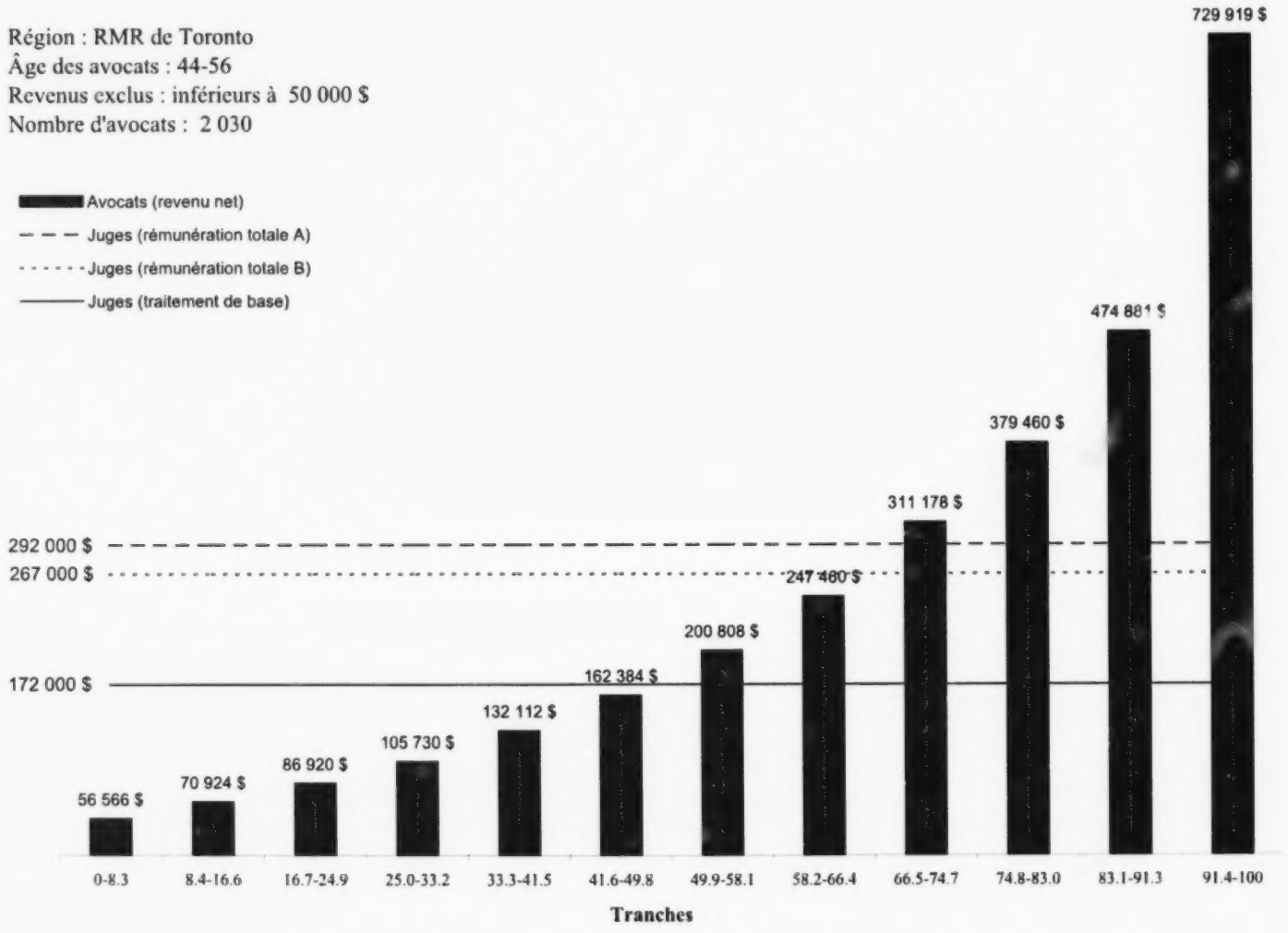
Région : Colombie-Britannique
Âge des avocats : 44-56
Revenus exclus : inférieurs à 50 000 $
Nombre d'avocats : 1 060




28/03/00

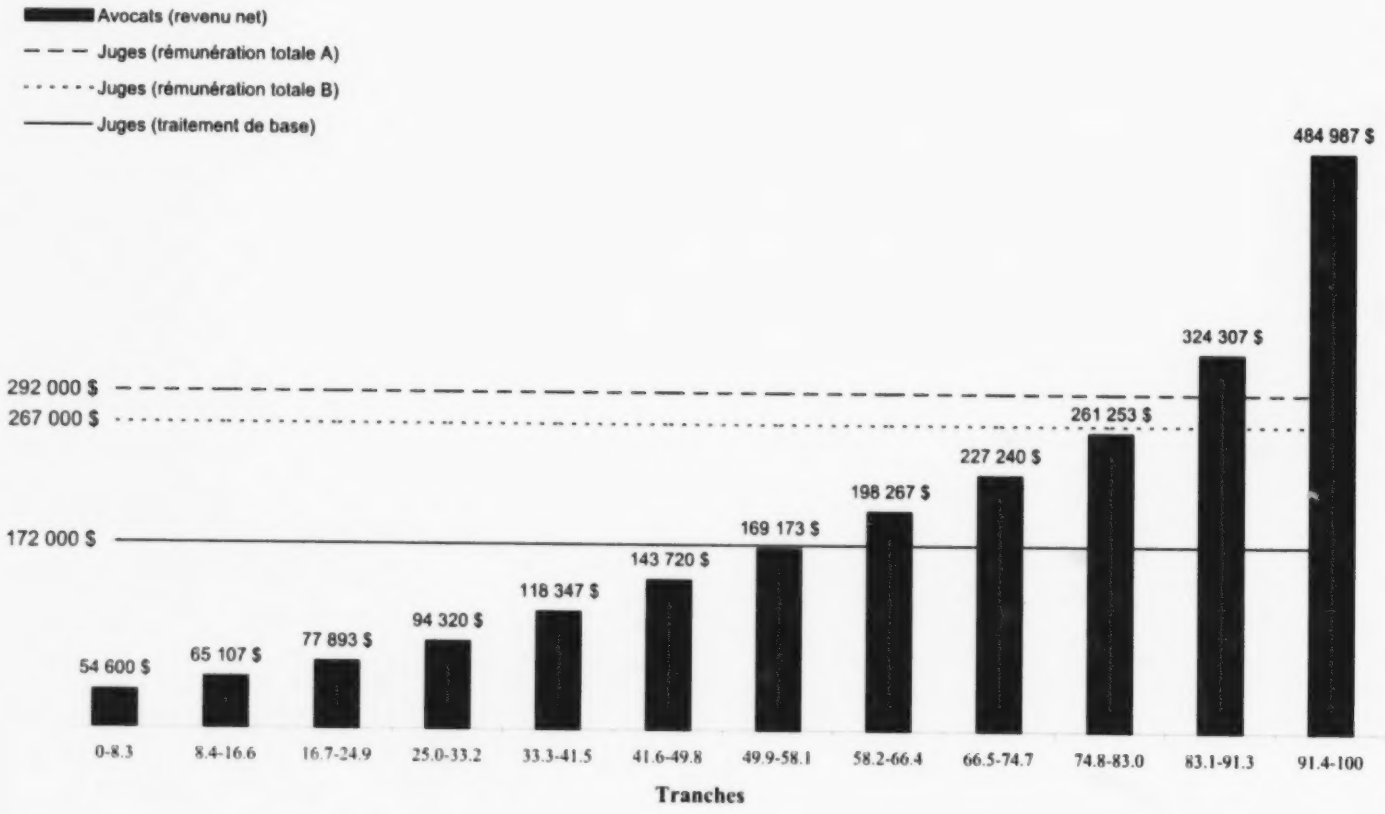
Morneau Sobeco

Répartition des revenus nets des avocats en pratique privé en comparaison avec le traitement de base et la rémunération totale des juges de la Cour fédérale



Répartition des revenus nets des avocats en pratique privé en comparaison avec le traitement de base et la rémunération totale des juges de la Cour fédérale (1997)

Région : RMR de Montréal
Âge des avocats : 44-56
Revenus exclus : inférieurs à 50 000 $
Nombre d'avocats : 900

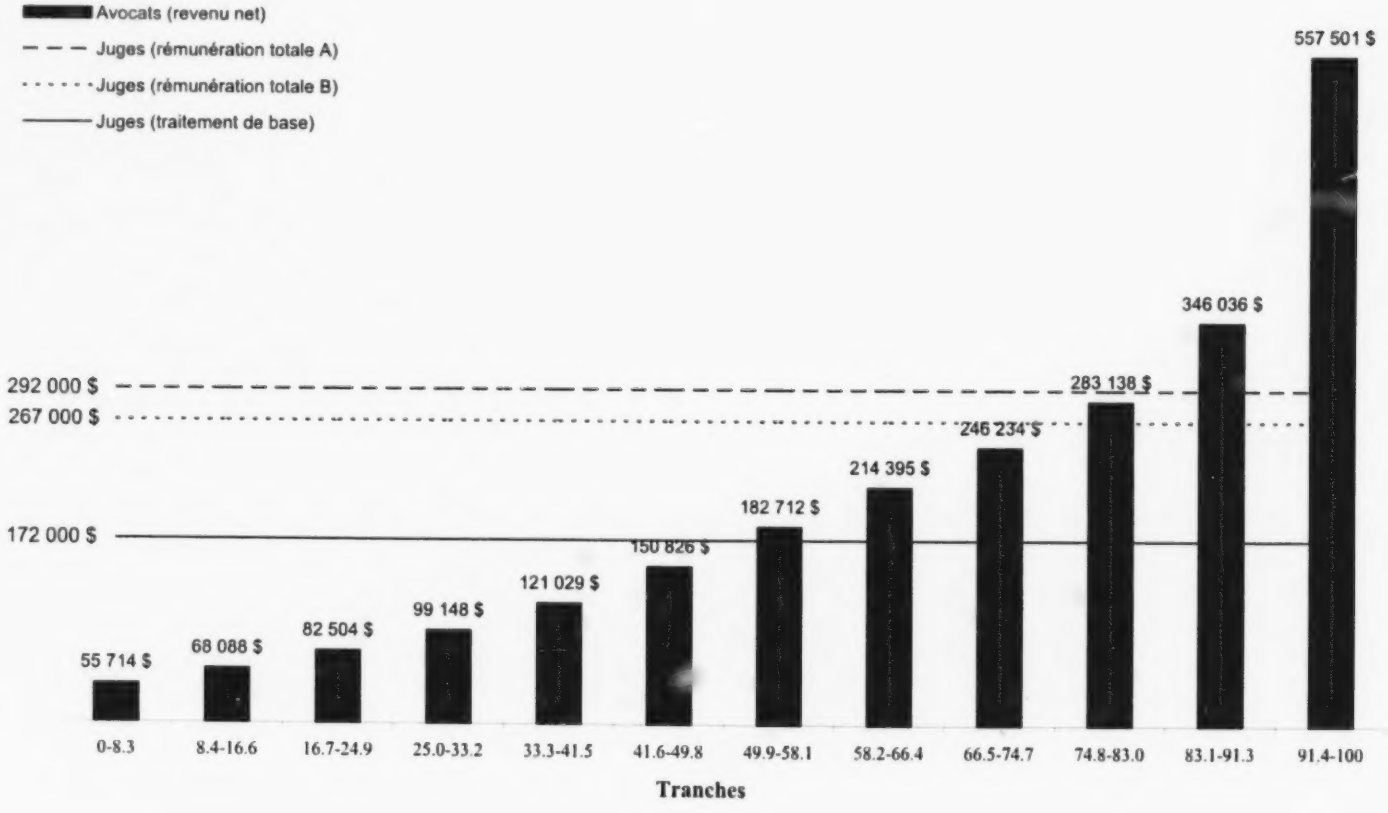



*28/03/00*

Morneau Sobeco

Répartition des revenus nets des avocats en pratique privée en comparaison avec le traitement de base et la rémunération totale des juges de la Cour fédérale (1997)

Région : RMR de Vancouver
Âge des avocats : 44-56
Revenus exclus : inférieurs à 50 000 $
Nombre d'avocats : 770

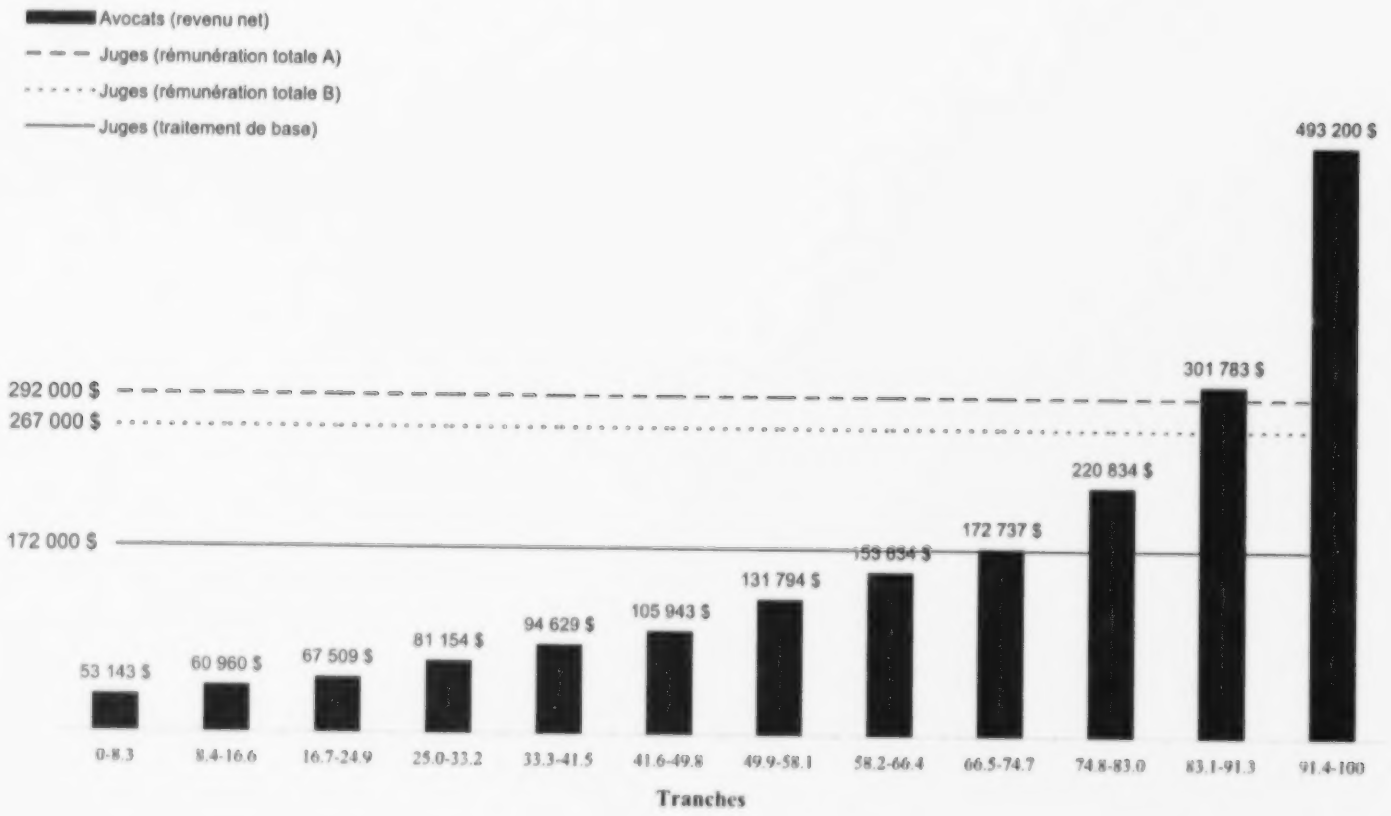



*28/03/00*

Morneau Sobeco

Répartition des revenus nets des avocats en pratique privée en comparaison avec le traitement de base et la rémunération totale des juges de la Cour fédérale (1997)

Région : RMR d'Ottawa-Hull
Âge des avocats : 44-56
Revenus exclus : inférieurs à 50 000 $
Numbre d'avocats : 350

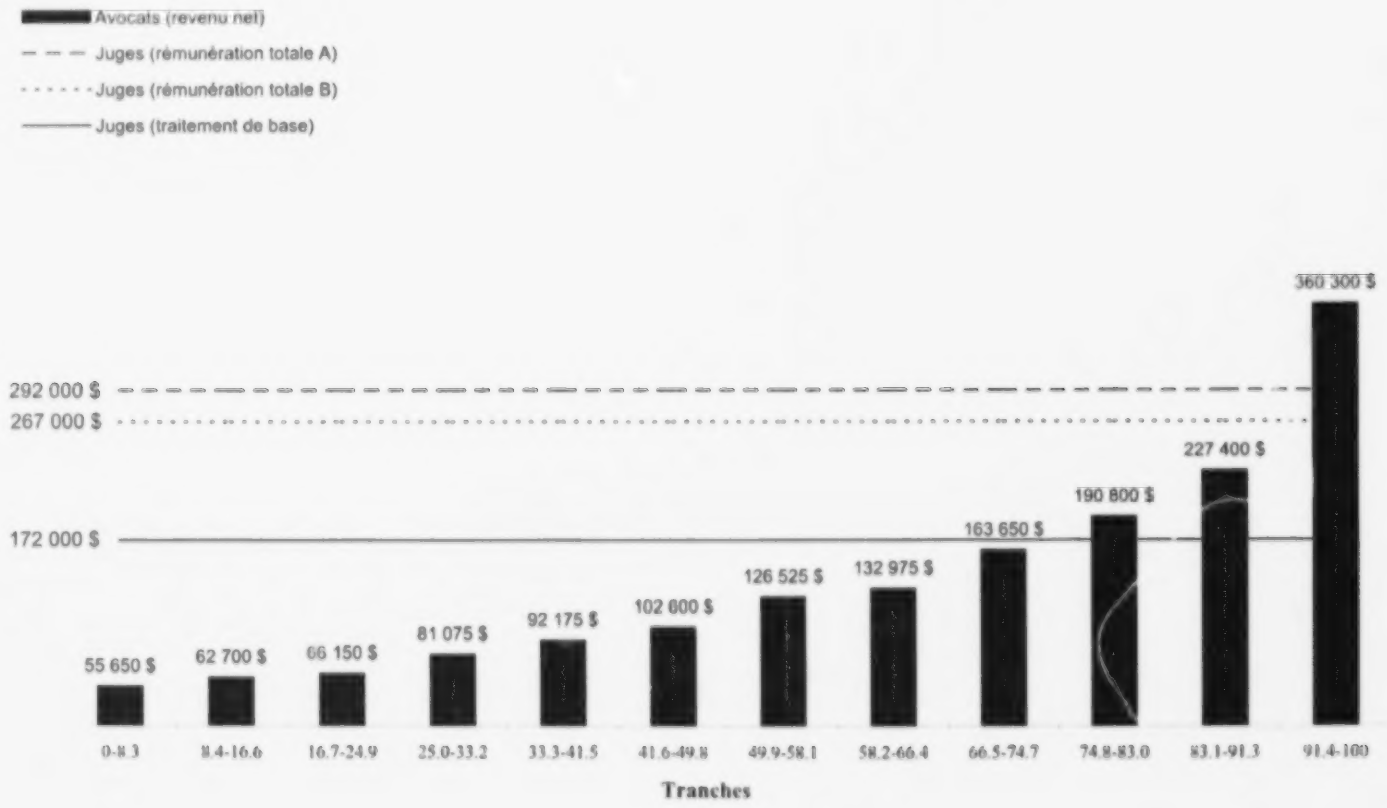



28/03/00

Morneau Sobeco

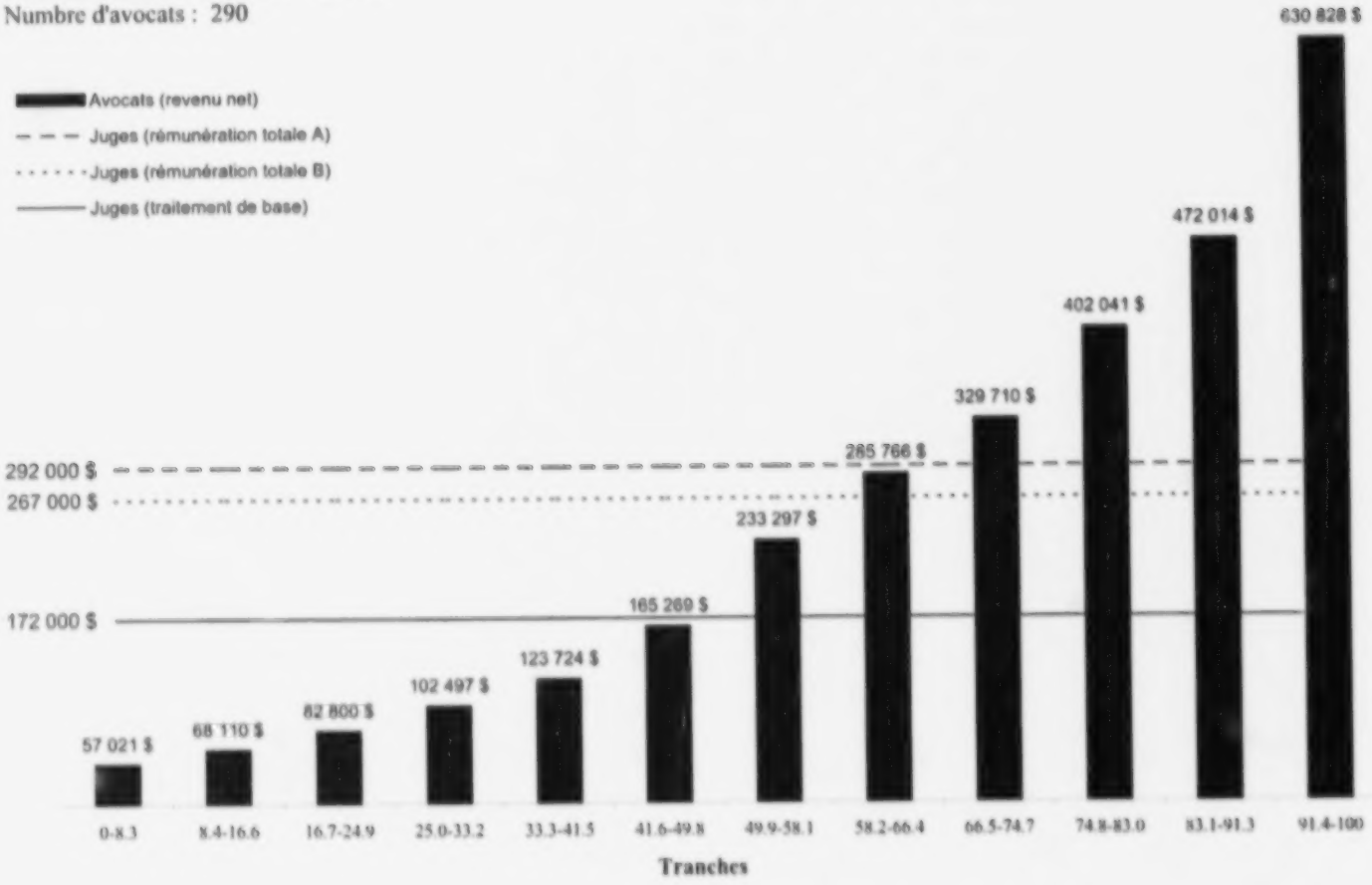
Répartition des revenus nets des avocats en pratique privée en comparaison avec le traitement de base et la rémunération totale des juges de la Cour fédérale (1997)

Région : RMR d'Edmonton
Âge des avocats : 44-56
Revenus exclus : inférieurs à 50 000 $
Nombre d'avocats : 160



Répartition des revenus nets des avocats en pratique privée en comparaison avec le traitement de base et la rémunération totale des juges de la Cour fédérale (1997)

Région : RMR de Calgary
Âge des avocats : 44-56
Revenus exclus : inférieurs à 50 000 $
Numbre d'avocats : 290

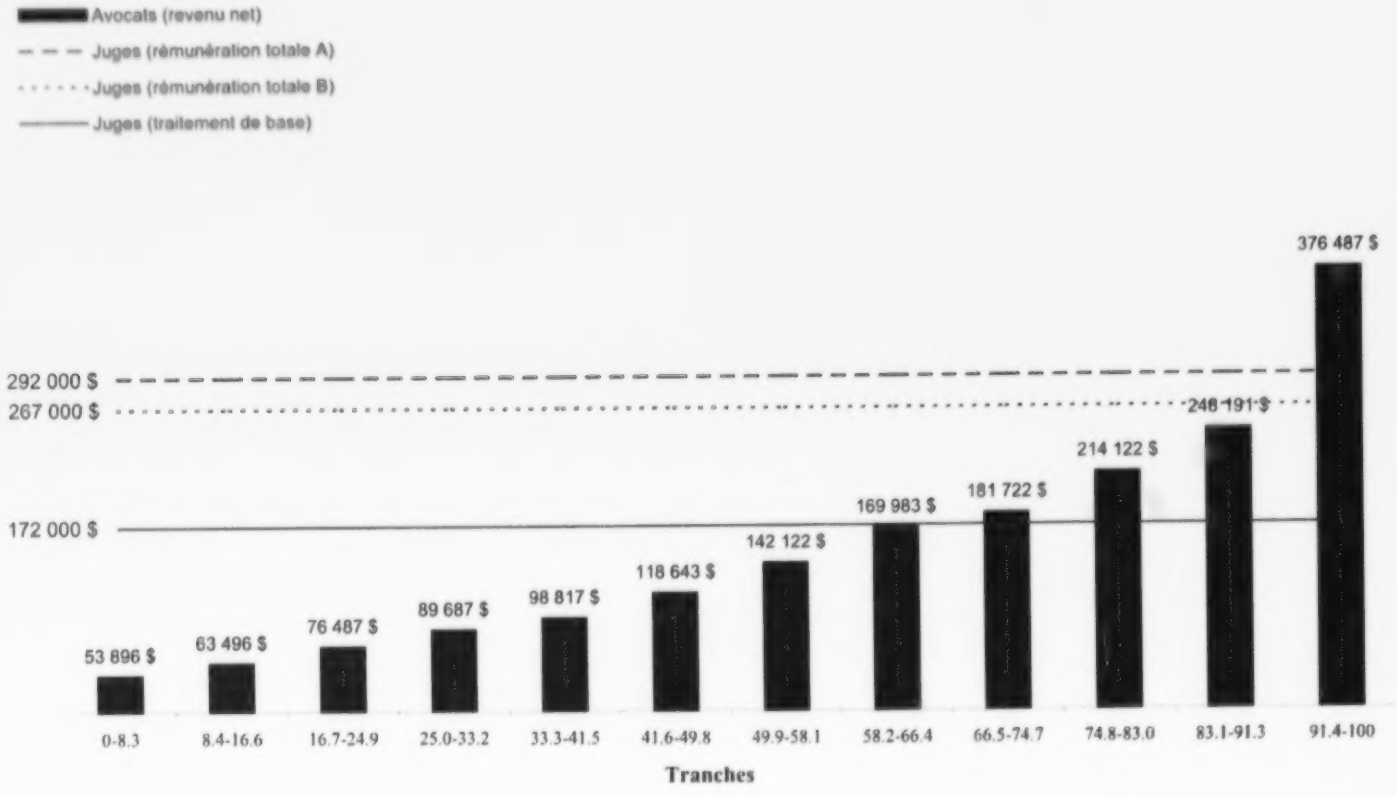



28/03/00

Morneau Sobeco

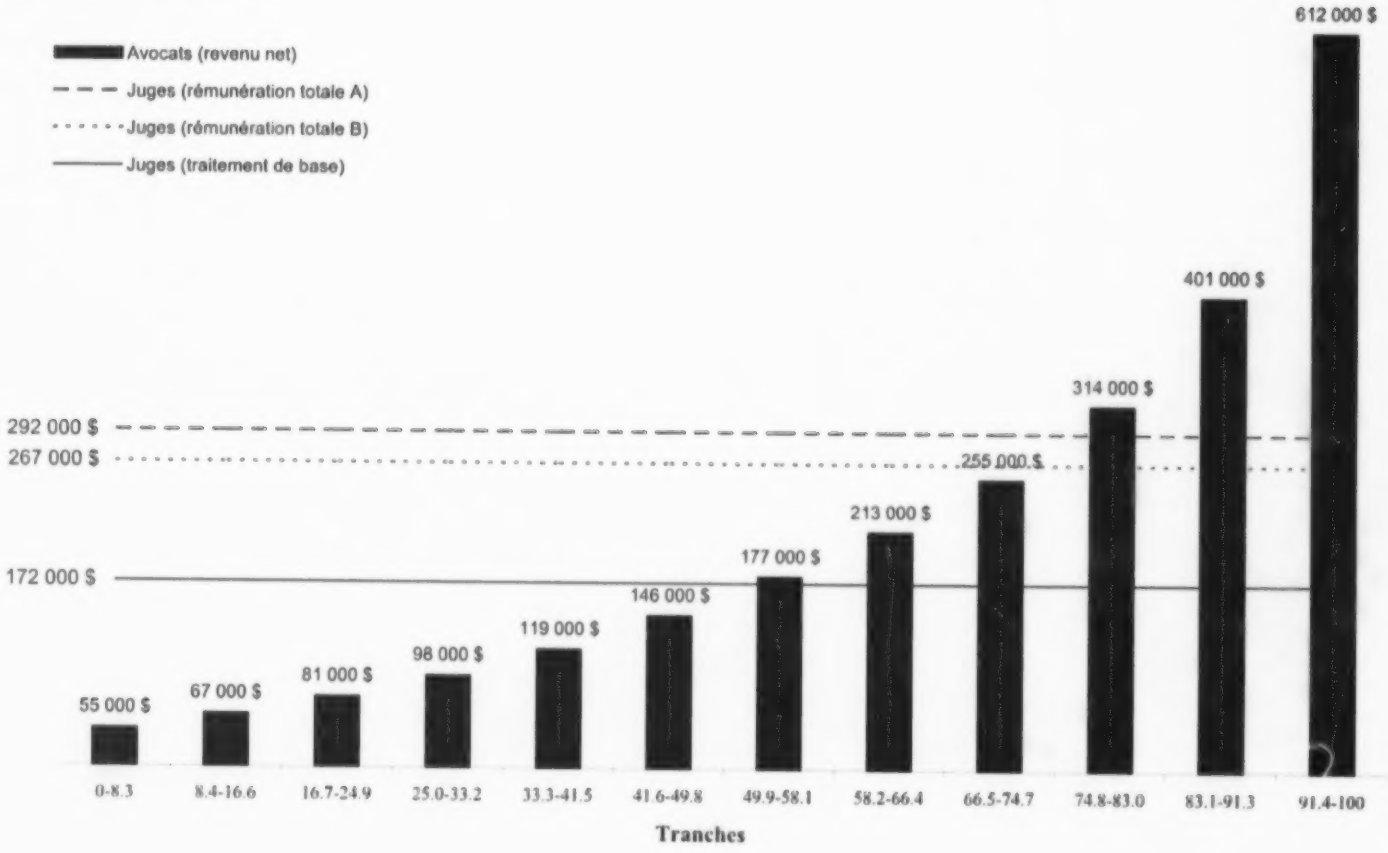
Répartition des revenus nets des avocats en pratique privée en comparaison avec le traitement de base et la rémunération totale des juges de la Cour fédérale (1997)

Région : RMR du Québec
Âge des avocats : 44-56
Revenus exclus : inférieurs à 50 000 $
Numbre d'avocats : 230



Répartition des revenus nets des avocats en pratique privée en comparaison avec le traitement de base et la rémunération totale des juges de la Cour fédérale (1997)

Région : Sept plus grandes RMR
Âge des avocats : 44-56
Revenus exclus : inférieurs à 50 000 $
Nombre d'avocats : 4 720

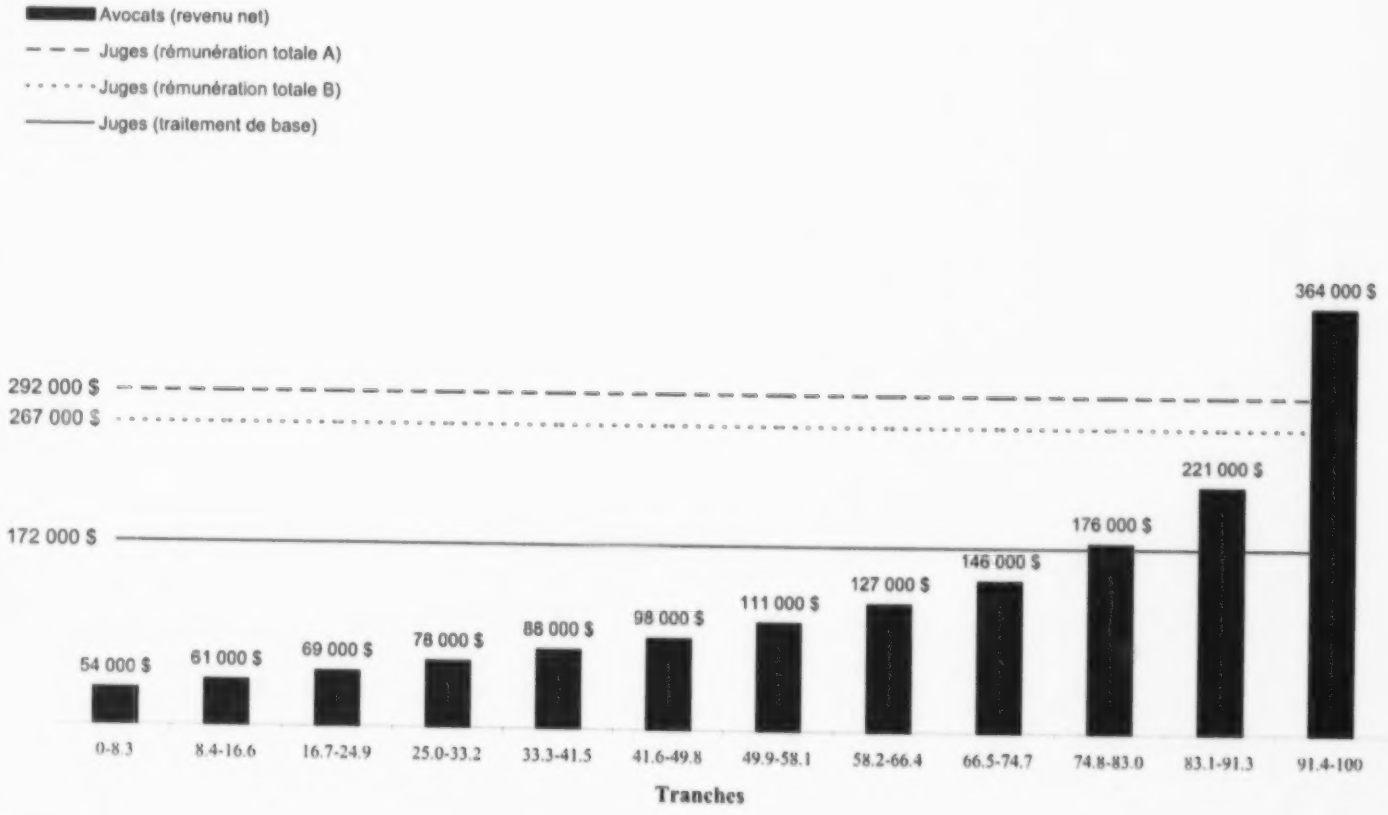



28/03/00

Morneau Sobeco

Répartition des revenus nets des avocats en pratique privée en comparaison avec le traitement de base et la rémunération totale des juges de la Cour fédérale (1997)

Région : À l'extérieur des sept plus grandes RMR
Âge des avocats : 44-56
Revenus exclus : inférieurs à 50 000 $
Nombre d'avocats : 3 100




28/03/00

Morneau Sobeco

18 avril 2000

**Privilégié et confidentiel**

M. Richard Drouin, O.C., c.r.
Président
Commission d'examen de la rémunération des juges
8e étage
99, rue Metcalf
Ottawa (Ontario) K1A 1E3

M. Drouin,

**Objet : Alinéa 42(1)(a) de la Loi sur les juges**

Vous m'avez demandé mon avis sur la question de savoir si le critère d'admissibilité à la pension, défini à l'alinéa 42(1)(a) de la *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, c. J-1 (ci-après « *Loi* ») et, plus particulièrement, la « règle du 80 modifiée », viole l'article 15 de la *Charte des droits et libertés* (ci-après « *Charte* »). Vous m'avez demandé de me prononcer relativement à chacune des soumissions qui ont été présentées à la Commission de l'examen sur la rémunération des juges et qui portaient sur le sujet.

**RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS**

En vertu de la règle du 80 modifiée, définie à l'alinéa 42(1)(a) de la *Loi*, un juge doit répondre à deux critères afin d'être admissible à une rente équivalant aux deux tiers de son salaire au moment de la retraite :

(i) le chiffre obtenu par l'addition de l'âge et du nombre d'années d'exercice des fonctions judiciaires doit être d'au moins 80;

(ii) le juge doit avoir exercé ses fonctions pendant au moins 15 ans.

On dit de ces critères qu'ils soulèvent des questions quant à leur compatibilité avec les droits à l'égalité compris dans l'article 15 de la *Charte* sur la base que les juges nommés à un jeune âge, en majorité des femmes, doivent travailler plus longtemps et doivent payer davantage afin de pouvoir recevoir une rente de valeur équivalente à celle perçue par les juges

nommés à un âge plus avancé.

À mon avis, il y a trois raisons importantes qui feraient échec à un recours entrepris pour soulever le problème des droits à l'égalité sur la base de ces arguments.

Premièrement, même si les juges nommés à un âge plus jeune sont obligés de travailler plus longtemps et de contribuer davantage financièrement que les juges nommés à un âge avancé pour pouvoir être admissible à une rente équivalant aux deux tiers du dernier salaire, la valeur de la rente disponible pour les premiers est bien supérieure à celle offerte à un juge de la seconde catégorie. Cela s'explique par un certain nombre de facteurs, le plus important étant qu'en vertu de la règle du 80 modifiée, un juge nommé à un âge moins avancé peut prendre sa retraite plus jeune. Ainsi, un juge nommé à l'âge de 40 ans sera admissible à la retraite avec une rente équivalant aux deux tiers de son dernier traitement à l'âge de 60 ans, tandis qu'un juge nommé à l'âge de 50 ans ne pourra être admissible à une pleine pension (deux tiers du dernier traitement) qu'à l'âge de 65 ans. En d'autres termes, le juge nommé à un âge plus jeune et son conjoint survivant auront, en général, une espérance de vie plus longue au moment de la retraite et pourront toucher la pleine pension pendant une période plus longue que dans le cas d'un juge nommé à un âge avancé. De plus, la valeur nominale en dollars non indexés de la rente payable à un juge nommé jeune sera plus élevée puisque celui-ci sera admissible à une pleine pension (en prenant pour acquis que les deux ont été nommés en même temps); le traitement des juges sera plus élevé que ce qu'il était lorsque le juge nommé à un âge avancé était admissible à une pension.

On a demandé au Bureau de l'actuaire en chef de calculer les valeurs actuelles relatives des rentes offertes aux juges nommés selon des âges différents. L'analyse actuarielle démontre que la rente d'un juge nommé à 40 ans aura une valeur actuelle d'environ 5 000 000 $ en l'an 2020, ce qui est considérablement supérieur à la rente offerte à un juge nommé à 50 ans (3 640 000 $ en l'an 2015) ou à celle offerte à un juge nommé à l'âge de 60 ans (2 640 000 $ en l'an 2015). Même en tenant compte de l'inflation entre 2015 et 2020, la valeur actuelle de la rente du juge nommé à 40 ans est supérieure d'environ 19 % à la rente du juge nommé à 50 ans et de 63 % à celle du juge nommé à 60 ans. On prend pour acquis que les femmes juges vivent plus longtemps que les hommes juges; la valeur actuelle de la rente des premières (sans calculer la valeur de la rente allouée aux conjoints survivants) est également supérieure pour tous les groupes d'âge. Toutefois, l'espérance de vie des conjoints survivants des hommes juges devrait être plus longue, ce qui a pour effet d'augmenter, de façon relative, la valeur actuelle de la rente totale pouvant être versée aux hommes juges; la valeur de leur rente se compare à celle de la rente totale qui serait versée aux femmes juges.

Le Bureau de l'actuaire en chef a également calculé le ratio des contributions au régime de pension ainsi que le coût normal des services (le pourcentage uniforme du traitement du juge qui serait déduit à titre de contribution au fond de pension) selon des âges différents de nomination des juges. L'analyse démontre qu'il y a des écarts minimes entre les ratios et les coûts normaux des services. Ces écarts minimes sont toutefois une caractéristique courante des régimes de pension puisque les pensions fournies sont déterminées selon une formule basée sur

le salaire et sur les années de service plutôt que sur la valeur des contributions (cette dernière option est une caractéristique des régimes de pension définis). Le plan de pension pour les SM-3 (que le Bureau de l'actuaire en chef a également analysé à la demande de la Commission), renferme ces mêmes écarts minimes. Ainsi, les écarts dans le ratio des contributions au régime ou dans les coûts normaux des services ne soulèvent pas de problèmes quant aux droits à l'égalité.

Pour résumer, puisque les juges nommés à un âge peu avancé sont en droit de toucher une rente dont la valeur actuelle est de loin supérieure à celle de la rente des juges nommés à un âge avancé, ils ne peuvent prétendre être victime de discrimination.

Peut-être ce premier argument seul n'est-il pas décisif pour faire échec à un recours pour discrimination. On peut cependant s'appuyer sur le second motif selon lequel l'âge des juges à leur nomination dépend en grande partie de ces derniers. Seuls les juges qui posent leur candidature sont admissibles à une nomination. Une fois que le candidat est évalué par le comité sur les nominations à la magistrature approprié, pendant une période de deux ans, il peut être nommé à tout moment. S'il n'est pas nommé durant cette période, le candidat est invité à poser de nouveau sa candidature pour être évalué de nouveau. Ainsi, même si la date précise de la nomination est déterminée par le gouverneur en conseil, c'est le candidat qui choisit à quel moment il pose sa candidature pour une période de deux ans. S'il apparaît à un candidat éventuel que le régime de pension est discriminatoire envers les juges nommés à un jeune âge, il pourra éviter cette discrimination en reportant la date à laquelle il pose sa candidature. De cette façon, même si on décelait une certaine forme d'inégalité inhérente au régime de pension, le candidat pourrait éviter cette inégalité en faisant un choix avisé; un recours pour discrimination ne pourrait donc être accueillie.

Le troisième argument qui ferait échec à un tel recours est à l'effet que seules les lois qui sont « discriminatoires » ont été considérées comme incompatibles avec l'article 15. La Cour suprême du Canada a déclaré qu'une loi est discriminatoire lorsqu'elle « porte atteinte à la dignité du demandeur » ou lorsqu'elle a pour effet « de perpétuer ou de promouvoir l'opinion que l'individu touché est moins capable ou moins digne d'être reconnu ou valorisé en tant qu'être humain ou en tant que membre de la société canadienne ». Même si on reconnaît que le régime de pension des juges comporte une certaine forme d'inégalité, il confère néanmoins des prestations de soutien financier considérables aux juges de tous âges. Il est donc peu probable que le régime de pension soit déclaré discriminatoire en vertu de la définition élaborée par la Cour suprême du Canada.

Puisque je ne considère pas que le régime de pension viole l'article 15, il n'est pas nécessaire qu'une cour se penche sur la question de savoir si la restriction des droits peut être raisonnable et se justifier en vertu de l'article premier de la *Charte*. Il est à noter toutefois que la Cour suprême a démontré une grande déférence pour le Parlement dans des situations où il était question de régimes de pension; je m'attends à ce qu'elle fasse preuve de la même déférence relativement à l'alinéa 42(1)(a). Ainsi, s'il s'avérait nécessaire d'analyser l'alinéa 42(1)(a) pour déterminer s'il constitue une limite raisonnable aux droits qui se justifierait en vertu de l'article

premier, une cour en viendrait probablement à la conclusion qu'il s'agit d'une limite raisonnable.

## ANALYSE

### 1. Introduction

Je ne traiterai, dans le présent document, que du critère d'admissibilité à la retraite défini à l'alinéa 42(1)(a) de la *Loi* et j'analyserai la question pour déterminer si l'alinéa est susceptible d'être remis en question en vertu de la *Charte*. L'étude ne portera sur aucune autre question constitutionnelle qui pourrait être soulevée relativement à tout autre aspect du régime de pension prévu dans la *Loi*.

Bien que cela puisse aller de soi, il faut noter que les questions constitutionnelles se rapportant à l'alinéa 42(1)(a) n'ont absolument aucun lien avec la question de savoir si, pour différentes raisons, des modifications devraient être apportées au régime de pension.

### 2. Alinéa 42(1)(a) et la « règle du 80 »

L'alinéa 42(1)(a) de la *Loi* se lit comme suit :

> 42. (1) Le gouverneur en conseil accorde une pension égale aux deux tiers de leur dernier traitement aux juges qui :
>
> a) démissionnent après avoir exercé des fonctions judiciaires pendant au moins quinze ans dans le cas où le chiffre obtenu par l'addition de l'âge et du nombre d'années d'exercice est d'au moins quatre-vingt;

Jusqu'à tout récemment, l'alinéa 42(1)(a) exigeait du juge qu'il exerce ses fonctions pour une période minimale de 15 ans et qu'il atteigne l'âge de 65 ans avant d'être admissible à une pension. Toutefois, l'alinéa a été modifié fin 1998, de sorte que l'exigence de l'âge minimal de 65 ans a été abolie et remplacée par la « règle du 80 ».[1] Selon la règle du 80, deux critères doivent être remplis : i) la valeur combinée de l'âge et du nombre d'années de service doit être d'au moins 80; ii) le juge doit avoir exercé ses fonctions pendant au moins 15 ans.

Dans son témoignage devant le Comité de la Chambre des communes chargé d'étudier la modification de la loi en 1998, l'honorable Anne McLellan, ministre de la Justice, a expliqué que l'ancienne règle (celle qui exigeait que le juge atteigne l'âge de 65 ans avant de pouvoir prendre sa retraite) était perçue comme injuste par les juges plus jeunes qui étaient

---

[1] Voir L.C. 1998, c. 30, art.7, entrée en vigueur le 18 novembre 1998.

obligés de travailler sur une période plus longue avant d'être admissible à la pension.[2] Selon elle, la règle du 80 modifiée qui était proposée fournirait une base plus équitable pour déterminer l'admissibilité au fonds de pension des juges :

> À notre avis, la règle du 80 qui est proposée constitue une excellente mesure d'adaptation au profil démographique changeant de la magistrature. De plus en plus de juges sont nommés à ce poste à un plus jeune âge, et bon nombre de ces juges plus jeunes sont des femmes. La disposition actuelle, bien que fondée sur la règle du 80, fixe l'âge de la retraite à 65 ans. Un juge qui prend sa retraite avant 65 ans n'a pas droit à une pension. Celui qui a été nommé à 50 ans peut prendre sa retraite avec pension à 65 ans, après 15 ans de service, mais celui qui a été nommé à 40 ans doit avoir 25 ans d'ancienneté avant d'avoir droit à une pension, une situation qui, de plus en plus, est considérée comme injuste.
>
> Cette situation est d'autant plus inacceptable qu'elle a une incidence particulière sur les femmes juges qui constituent la majorité des juges nommés à un jeune âge. La règle du 80 permettrait aux juges plus âgés, qui ont beaucoup d'ancienneté, de prendre leur retraite lorsqu'ils le souhaitent, ce qui serait bon pour eux et pour l'institution des tribunaux.

La ministre a également noté qu'il a été question d'une règle plus générale selon laquelle les juges pourraient prendre leur retraite lorsque la somme de leur âge et de leurs années de service équivaudrait à au moins 80, peu importe la période durant laquelle ils auront exercé leurs fonctions de magistrat (ce que l'on a appelé « la règle du 80 généreuse »). Le gouvernement n'a toutefois pas recommandé cette règle; c'est la règle du 80 modifiée qui a été inclue dans la loi que le Parlement a promulguée en novembre 1998.

## 3. Problèmes d'équité

Bien que l'objet de la modification à l'alinéa 42(1)(a) édictée en 1998 était de régler des problèmes d'équité que soulevait l'ancienne règle sur la retraite, plusieurs des participants à la Commission ont soutenu que la loi modifiée continuait de présenter de sérieux problèmes d'équité. Plus particulièrement, le document présenté par le groupe formé de la Conférence canadienne des juges et du Conseil canadien de la magistrature (20 décembre 1999, ci-après « mémoire mixte ») soutient que « le régime de pension actuel entraîne un traitement inégal entre les juges (une caractéristique qui soulève des questions de *Charte*) ».[3] Le mémoire mixte détermine différents problèmes de *Charte* reliés au régime de pension actuel, dont l'impact sur les juges en union de fait, les relations entre partenaires de même sexe et les juges

---

[2]Voir Chambre des communes, Comité permanent de la justice et des droits de la personne, *Procès-verbaux et témoignages,* (36[e] législature, Première session) 11 mai 1998.

[3]Document mixte, p. 3-2.

célibataires.[4] Cependant, le mémoire mixte soulève également des questions précises en rapport avec les répercussions prétendument discriminatoires de la règle du 80 modifiée sur les juges moins âgés (dont la majorité est constituée de femmes).[5] Plus précisément, le mémoire mixte soutient que le régime actuel, malgré la règle du 80 modifiée « ne prévoit pas d'avantages comparables ou équivalents pour des contributions et des services comparables ou équivalents ».[6] Le mémoire mixte donne certains exemples de ce manque d'équivalence : le fait qu'un juge nommé à l'âge de 50 ans, qui exerce ses fonctions et qui contribue au régime pendant 15 ans, recevra la même rente (une somme équivalant aux deux tiers de son dernier salaire) que celle qui serait accordée à un juge qui serait nommé à l'âge de 36 ans et qui exécuterait ses fonctions et contribuerait au régime pendant 22 ans avant de pouvoir bénéficier de la rente. En se basant sur ces exemples, le mémoire mixte en arrive à la conclusion suivante :[7]

> Il est clair que les juges nommés à un jeune âge travaillent plus longtemps et contribuent davantage au régime avant d'être admissibles à la retraite et aux mêmes avantages que leurs collègues qui ont peut-être occupé leur poste pendant moins longtemps.

Plus loin, le mémoire mixte appuie cette conclusion en mettant l'accent sur le fait que les femmes sont représentées de façon non proportionnelle dans la catégorie en question.[8]

---

[4]Comme je l'ai mentionné dans ma lettre du 24 mars 2000 que je vous ai transmise, les questions portant sur la Charte qui sont soulevées par le traitement divergeant des juges qui vivent en union de fait ou qui ont un partenaire de même sexe seront réglées par la promulgation du projet de loi C-23, *Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada*, qui est devant le Sénat après avoir été récemment approuvé par la Chambre des communes.

[5]Voir le mémoire mixte, p. 3-3. On a prétendu que la majorité des jeunes juges sont des femmes; pour soutenir cette affirmation, on s'est basé sur le fait que depuis quelques années, la moyenne d'âge des femmes nommées à la magistrature est inférieure à celle des hommes. (Voir l'annexe IV du mémoire mixte qui démontre que depuis 14 ans, la moyenne d'âge des femmes nommées à la magistrature est inférieure à celle des hommes.) Cependant, puisque plus d'hommes que de femmes ont été nommés durant cette période, le fait que la moyenne d'âge des femmes nommées soit inférieure ne signifie pas nécessairement que la « majorité des jeunes juges sont des femmes ». D'un autre côté, les données fournies par le Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale indiquent que c'est effectivement le cas. Voir Annexe A de ce mémoire, « Nominations à la magistrature selon l'âge et le sexe pour la période de 1995 à 1999 ».

[6]Mémoire mixte, p. 3-17.

[7]Mémoire mixte, p. 3-17.

[8]Mémoire mixte, p. 3-19.

> Nous soumettons que de sérieuses questions d'équité sont soulevées par le fait que les juges nommés à un jeune âge, après avoir atteint la norme des 15 ans d'ancienneté associée à la pension à deux tiers pleinement gagnée méritée, travaillent plus longtemps et contribuent davantage au régime que les juges nommés à un âge avancé. Les questions sont d'autant plus importantes que les femmes sont largement majoritaires dans la catégorie touchée. Pour tous les juges qui ont travaillé et contribué au régime pendant au moins 15 ans, aucun motif ne justifie qu'ils doivent continuer à verser des contributions. De plus, il n'y a aucune raison logique pour refuser de donner des avantages additionnels en reconnaissance des années de service supplémentaires.

Le mémoire présenté à la Commission ne contient pas d'autres analyses sur les questions de droits à l'égalité reliées à la règle du 80 modifiée.[9] On ne fournit aucune analyse, de type actuariel ou autre, pour comparer la valeur des avantages reçus pas les juges qui prennent leur retraite à différents âges. On ne donne pas de détails non plus sur la jurisprudence récente de la Cour suprême du Canada relative à l'interprétation donnée à l'article 15 de la *Charte* et du droit à l'égalité en relation avec la validité de l'alinéa 42(1)(a).[10]

## 4. Test de l'article 15

Dans un récent jugement (*Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*),[11] la Cour suprême du Canada a élaboré une démarche en trois étapes pour déterminer s'il y a violation des droits à l'égalité conférés par l'article 15 de la *Charte* :

---

[9]Les documents que j'ai examinées sont les suivantes : tous les documents, annexes et réponses écrits fournis par la Conférence canadienne des juges et le Conseil canadien de la magistrature; une lettre de Mme le juge M.S. Paperny de la cour du banc de la Reine de l'Alberta (15 novembre 1999); une lettre de l'hon. D.B. Mason et de huit juges de la cour du banc de la Reine de l'Alberta (20 décembre 1999); la soumission des juges Krindle, Beard et Hamilton du Manitoba (24 décembre 1999); une lettre de Judith F. MacPherson, c.r., présidente du Comité permanent sur les pensions des conjoint(e)s des juges et sur les salaires des juges (22 février 2000) et la transcription des débats de la Commission (14 février 2000 et 20 mars 2000).

[10] Je constate que certaines documents font état de l'impact de l'impossibilité de fournir une pension au prorata ou une prestation de retraite différée pour les juges qui ont moins de 15 ans d'ancienneté. À mon humble avis, toutefois, il s'agit d'un problème distinct qui n'a rien à voir avec la validité constitutionnelle de la règle du 80 modifiée; cette question soulève, par conséquent, des préoccupations distinctes de celles relatives à la validité constitutionnelle de la règle du 80 modifiée et de l'alinéa 42(1)(a), des préoccupations dont ne traite pas le présent document.

[11][1999] 1 R.C.S. 497 (ci-après « *Law* »).

i) La loi a-t-elle pour objet ou pour effet d'imposer une différence de traitement entre le demandeur et d'autres personnes?

ii) La différence de traitement est-elle fondée sur un ou plusieurs des motifs énumérés ou des motifs analogues (c.-à-d. ceux expressément mentionnés à l'article 15 ou des motifs analogues à ceux mentionnés)?

iii) La loi en question a-t-elle un objet ou un effet discriminatoire au sens de la garantie d'égalité?[12]

Il faut satisfaire aux trois critères du test pour que le requérant puisse démontrer qu'il y a violation de la garantie d'égalité.

En ce qui concerne le premier facteur (déterminer s'il y a différence de traitement), la Cour a indiqué qu'une différence de traitement peut se produire de deux façons[13]: la première façon consiste pour une loi à priver formellement ou à première vue une personne d'un avantage ou lui imposer un fardeau comparativement à d'autres personnes. C'est ce que l'on appelle de la discrimination directe. La loi peut également être neutre, à première vue, tout en ayant un impact non proportionnel sur un groupe en raison des caractéristiques personnelles de celui-ci. Cette seconde forme de discrimination a été appelée « discrimination par suite d'un effet préjudiciable ». Le demandeur n'a qu'à démontrer qu'une loi, une règle de droit ou une pratique mène à une différence de traitement selon l'une ou l'autre façon pour que cette première étape soit franchie. La Cour a toutefois ajouté que pour satisfaire à ce critère, la différence de traitement doit provenir d'une loi, d'une règle de droit ou d'une pratique qui fait l'objet de l'analyse et non de facteurs ou de conditions qui existent indépendamment dans la société. Ainsi, dans l'affaire *Symes c. Canada*[14], la Cour a rejeté un pourvoi concernant des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (Canada) qui limitaient les déductions pour frais de garde d'enfants aux fins d'impôt. Bien que la Cour ait reconnu que dans la société il revient beaucoup plus aux femmes de s'occuper de la garde d'enfants, les contribuables n'ont pas démontré que c'était les femmes qui s'acquittaient des frais connexes. Puisqu'il n'a pas été démontré que la loi en elle-même créait une différence de traitement, l'action fondée sur le droit à l'égalité a été rejetée.

La troisième étape de la démarche a été particulièrement difficile à définir par les tribunaux. Dans l'affaire *Law*, la Cour suprême a déclaré qu'une loi est considérée

---

[12]Voir l'arrêt *Law* aux paragraphes 88 à 90.

[13]Voir l'arrêt *Law* au paragraphe 88. Voir également *Egan c. Canada*, [1995] 2 R.C.S. 513 aux paragraphes 137-138 (par les juges Cory et Iacobucci (dissidents, mais non sur ce point)).

[14][1993] 4 R.C.S. 695 (ci-après « *Symes* »).

discriminatoire lorsqu'elle impose un fardeau au demandeur ou lorsqu'elle le prive d'un avantage d'une façon « qui dénote une application stéréotypée de présumées caractéristiques personnelles ou de groupe ou qui a par ailleurs pour effet de perpétuer ou de promouvoir l'opinion que l'individu touché est moins capable ou est moins digne d'être reconnu ou valorisé en tant qu'être humain ou que membre de la société canadienne qui mérite le même intérêt, le même respect et la même considération ».[15] La Cour a énoncé certains « facteurs contextuels » qu'elle a reconnus comme pertinents pour déterminer si une loi « porte atteinte à la dignité d'une personne » :[16]

iv) l'appartenance du demandeur à un groupe historiquement défavorisé (ce qui portera à conclure qu'il y a discrimination);

v) la distinction créée par la loi ne tient pas compte des besoins, des capacités et de la situation propres au demandeur comparativement à d'autres personnes (ce qui portera également à conclure qu'il y a discrimination);

vi) l'objet ou l'effet de la loi est d'améliorer les conditions d'une personne ou d'un groupe défavorisé dans la société (il sera plus difficile dans ce cas de trouver une discrimination);

vii) la nature et l'étendue du droit touché par la loi contestée (plus les effets des dispositions législatives sont graves et localisés pour le groupe touché, plus il est probable qu'il s'agisse de discrimination).

Dans l'affaire *Law*, la troisième étape de la démarche relative à l'article 15 a été déterminante. Selon la Cour, les dispositions fédérales qui privaient le conjoint survivant des avantages prévus au *Régime de pension du Canada* lorsque celui-ci était âgé de moins de 45 ans n'atteignait pas la dignité de la demanderesse. La Cour a justifié sa décision en déclarant que la restriction ne reflétait ni ne promouvait la notion que les jeunes personnes sont moins capables ou méritent moins de considération. La restriction est plutôt basée sur la supposition que les jeunes personnes ont de meilleures chances de subvenir à leurs besoins à long terme (il s'agit d'une supposition qui reflète la situation réelle). Ainsi, même si la loi impose une différence de traitement en fonction de l'âge (ce qui satisfait aux deux premiers critères du test de l'article 15), il ne s'agit pas d'une discrimination en vertu de la garantie d'égalité. La Cour a rejeté le pourvoi et n'a pas eu besoin d'examiner l'article premier.[17]

---

[15]L'arrêt *Law* au paragraphe 88.

[16]*Ibid.* Il est à noter que la Cour a déclaré qu'aucun de ces facteurs n'est déterminant et que la liste des facteurs n'est pas exhaustive.

[17]L'article premier permet de restreindre les droits compris dans la *Charte* lorsque l'atteinte, prévue par une règle de droit, est raisonnable et peut être justifiée dans le cadre d'une

## 5. Application du test à l'alinéa 42(1)(a) de la *Loi*

Selon moi, l'alinéa 42 (1)(a) ne viole pas l'article 15 de la Charte. Deux motifs principaux me mènent à cette conclusion : premièrement, la règle du 80 modifiée n'impose pas une différence de traitement ou un traitement non équitable selon l'âge et le sexe; deuxièmement, même si l'on décelait une différence de traitement, on conclurait fort probablement qu'elle n'est pas de nature à porter atteinte à l'intégrité des juges de la catégorie visée et que, conséquemment, il ne saurait être question de discrimination.

Je traiterai tour à tour de ces questions.

i) *Différence de traitement ou traitement non équitable*

Tel qu'il est noté précédemment, le mémoire mixte prétend que la règle du 80 modifiée est discriminatoire parce que les juges plus jeunes doivent travailler plus longtemps et doivent cotiser davantage au régime avant de pouvoir être admissible à la retraite et « aux mêmes avantages que leurs collègues qui ont occupé leur poste pendant moins longtemps ». Cet argument se fonde sur l'hypothèse que la pension égale aux deux tiers du dernier salaire constitue exactement le même avantage pour tous les prestataires. Pour que cette hypothèse soit vraie, il faudrait remplir deux conditions : A) le même montant en dollars constants devrait être versé à tous les prestataires; et B) les paiements devraient être faits durant la même période de temps.

En vertu de la règle du 80 modifiée prévue à l'alinéa 42(1)(a), aucune de ces conditions n'est respectée. Premièrement, même si la formule de calcul des pensions est la même, c'est-à-dire deux tiers du dernier salaire avant la retraite, et puisque les juges qui sont nommés à ce poste à des âges différents prennent leur retraite à différents moments dans le temps, leur salaire au moment de la retraite (donc le montant de leur pension) sera différent. Notamment, pour ceux qui prendront leur retraite plus tard, le calcul de la pension se fera en fonction d'un salaire plus élevé. Deuxièmement, puisque les juges sont admissibles à la retraite à des âges différents selon la date d'inscription au régime, leur espérance de vie respective (ainsi que celles des conjoints survivants) sera différente. Les juges qui, par exemple, sont nommés à un jeune âge sont admissibles à prendre leur retraite plus tôt dans la vie, ce qui signifie des prestations sur une période plus longue pour ces juges et leur conjoint survivant. De plus, puisque les femmes ont en général une espérance de vie plus longue que celle des hommes, les pensions leur sont versées pendant une période plus longue que dans le cas des hommes juges nommés au même âge et ce, même si ces derniers ont cotisé au fonds de pension au même taux de 7 % de leur salaire.

---

société libre et démocratique.

Les répercussions de ces différents facteurs sur les avantages et sur le fardeau relatifs propres au régime de pension des juges sont illustrées dans une analyse du régime effectuée, à la demande de la Commission, par M. L. M. Cornelis du Bureau de l'actuaire en chef du Canada (le rapport de M. Cornelis se trouve à l'annexe B du présent avis) Les calculs suivants avaient été demandés :

a) la valeur actuarielle de la pension des juges au moment de la réception;

b) la valeur actuarielle des cotisations au régime de pension des juges au moment de la réception;

c) le ratio des éléments ii) à i).[18]

L'actuaire en chef a été sollicité pour effectuer ces calculs selon que les hommes et les femmes juges sont nommés à ce poste à l'âge de 40, de 45, de 50, de 55 et de 60 ans respectivement[19]; les calculs devaient prendre pour acquis que les juges prendraient leur retraite aussitôt qu'ils seraient admissibles à la pleine pension en vertu des dispositions de la *Loi*.

Dans les communications qui ont suivi, on a également demandé à l'actuaire en chef de calculer le « coût normal » des pensions, c'est-à-dire le pourcentage normalisé du salaire qui sert de cotisation au fonds de pension. Enfin, on a demandé à l'actuaire en chef de faire les mêmes calculs pour les SM-3 du gouvernement du Canada. Plus précisément, la Commission a demandé le calcul des valeurs et des ratios actuels correspondant à ceux calculés en fonction des nominations à la magistrature selon l'âge et le sexe, en tenant compte des clauses relatives à l'allocation de retraite spéciale qui devrait normalement s'appliquer à ces sous-ministres hypothétiques.[20] La réponse, en date du 14 avril 2000, se trouve sous forme de lettre à l'annexe

---

[18]Voir la lettre du 21 mars 2000 adressée à M. David Sgayias de la part de M. Richard Drouin, lettre dans laquelle il demande que le gouvernement du Canada obtienne ces renseignements du Bureau de l'actuaire en chef.

[19]Depuis les cinq dernières années, 276 des 291 juges nommés à la magistrature fédérale se situaient dans ces catégories d'âges. Durant cette période, deux des juges nommés avaient moins de 40 ans (un homme et une femme) et 13 juges (des hommes) étaient âgés de 60 ans ou plus. Voir les données de l'annexe A.

[20]L'allocation de retraite spéciale s'applique à environ 30 sous-ministres qui dirigent un ministère. Ceux-ci peuvent cumuler d'autres avantages que ceux offerts aux cadres supérieurs de la fonction publique; il s'agit d'un montant équivalent à 2 % du salaire par année de service, sur un maximum de 10 ans. Avec ce régime, le gouvernement considère les années de service d'une personne au poste de sous-ministre comme donnant droit à deux fois plus de crédits en termes de pension. L'allocation de retraite spéciale a été instaurée suite à la recommandation du Groupe consultatif de la rémunération du personnel de direction en 1998. Voir les réponses du

B ci-jointe; elle a été transmise par M. L.M. Cornelis du Bureau de l'actuaire en chef du Canada à M. D. Sgayias du ministère de la Justice.

Afin d'effectuer ces calculs, il est nécessaire de faire des hypothèses économiques, entre autres des hypothèses relatives aux taux d'intérêt futurs et aux augmentations éventuelles de l'indice des prix à la consommation et de l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques. [21] Il est également nécessaire d'établir des hypothèses démographiques, comme les hypothèses relatives à l'espérance de vie des participants au régime selon différents âges de retraite, la proportion des juges à la retraite qui auront un conjoint survivant et éventuellement des enfants admissibles à une pension, ainsi que des hypothèses sur l'espérance de vie ou la période d'admissibilité de ces derniers.

Puisque ces hypothèses constituent des prévisions d'événements futurs dont il n'est pas garanti qu'ils se produiront, on ne peut prétendre à l'exactitude pour aucune des hypothèses avancées.[22] C'est pourquoi M. Cornelis, comme il l'a indiqué dans sa lettre à M. Sgayias, a effectué les calculs demandés en fonction de trois jeux d'hypothèses définis dans les rapports Méthode I, Méthode II et Méthode III. Les calculs de la méthode I se fondent sur les hypothèses utilisées pour évaluer le régime de pension des juges dans le *Rapport actuariel 1998*.[23] Les calculs de la méthode II se fondent sur les hypothèses qui sont généralement semblables à celles de la méthode I, à l'exception d'un taux d'intérêt normalisé de 6 % qui a été utilisé pour l'ensemble de la période visée.[24] Les calculs de la méthode III tiennent compte d'un taux d'intérêt de 7,25 % appliqué à l'ensemble de la période.

---

gouvernement du Canada à la Commission d'examen de la rémunération des juges (31 mars 2000) à la p. 6 et aux annexes 49 et 50.

[21]Voir Michael Hafeman (actuaire en chef intérimaire, Programmes publics d'assurance et de pensions), *Rapport actuariel au 31 mars 1998, Régime de pension des Juges de nomination fédérale* (Bureau du surintendant des institutions financières, gouvernement du Canada, 9 avril 1999) aux pp. 8-15 (ci-après «*Rapport actuariel 1998* »). L'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques, mis à jour par Statistiques Canada, mesure le revenu moyen des travailleurs canadiens. Cet indice est utilisé pour calculer les corrections de salaire des juges en vertu de la *Loi*.

[22]Pour cette raison, la *Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques*, L.R.C. 1985, c. 13 (2$^{e}$ supp.) ne prévoit pas un ensemble uniforme d'hypothèses; elle exige plutôt que l'actuaire en chef indique celles qu'il utilise.

[23]Voir le *Rapport actuariel 1998* à la page 11 pour un sommaire des hypothèses utilisées.

[24]Les calculs de la méthode I comprennent un taux d'intérêt légèrement supérieur à 9 % en l'an 2000; celui-ci diminue graduellement jusqu'en 2032 pour atteindre 6 %, après quoi il demeure stable.

Étant donné qu'aucune des hypothèses économiques et démographiques ne peut être considérée comme exacte et puisque leur utilisation aura des répercussions sur la valeur relative des cotisations des juges et sur celles des pensions payables, on peut se demander si ces évaluations actuarielles reflètent la valeur « réelle » du fardeau et des avantages du régime. Cependant, ces méthodes d'évaluation constituent la meilleure méthode disponible pour évaluer les obligations découlant du régime de retraite et le droit à pension; il s'agit de méthodes reconnues par la loi et utilisées pour tous les régimes de retraite gouvernementaux.[25] Je souligne également que le mémoire mixte semble accepter la validité et la pertinence de cette méthode d'évaluation, bien qu'il s'agisse d'un contexte légèrement différent.[26]

L'actuaire en chef devait considérer que les juges prendraient leur retraite aussitôt qu'ils seraient admissibles à la pleine pension (deux tiers du dernier salaire). Les documents présentés à la Commission indiquent que les juges en général ne prennent pas leur retraite dès qu'ils y ont droit (la moyenne d'âge du départ à la retraite est de 72 ans). Ainsi, les calculs demandés ne refléteront pas la valeur réelle des cotisations ou du droit à pension pour une majorité de juges, puisque ceux-ci travaillent plus longtemps et cotisent davantage au fonds de pension que ne l'indiquent les calculs demandés pas M. Cornelis (la différence est reflétée dans une feuille de calcul distincte préparée par M. Cornelis; celle-ci couvre plus particulièrement le juge moyen qui est nommé à l'âge de 50 ans et qui prend sa retraite à 72 ans; cette feuille de calcul se trouve à l'annexe A-IV de son rapport). Toutefois, la demande adressée à l'actuaire en chef a été établie de la sorte afin de déterminer les iniquités qui naissent de l'application même de la loi par opposition aux iniquités provoquées par le choix délibéré du participant. En d'autres termes, le cas présentant un juge qui, par choix personnel, ne prend pas sa retraite avec une pleine pension aussitôt qu'il en a la possibilité et qui continue de travailler et de cotiser au fonds de pension constitue une situation émanant d'un choix personnel et ne peut, par conséquent, donner lieu à une action pour atteinte aux droits à l'égalité.[27]

La feuille de calcul de la méthode I pour les pensions des juges a été préparée par M. Cornelis en fonction des hypothèses utilisées dans le *Rapport actuariel 1998*, ce dernier ayant été élaboré en vertu de la *Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques*. La feuille de calcul se trouve à l'annexe A-1 datée du 14 avril 2000. Les éléments suivants de l'annexe A-1

---

[25]Voir la *Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques* ci-dessus.

[26]Voir le mémoire mixte, p. 3-36 (on demande que les juges célibataires soient admissibles à recevoir un montant « égal à l'équivalent actuariel de la prestation du conjoint, qui est calculée en fonction de l'hypothèse voulant que le juge décédé ait été marié à une personne du même âge que lui. » La question de pertinence selon une perspective constitutionnelle d'un tel paiement à un juge célibataire n'est pas traitée dans le présent avis. La référence à cet aspect soulevé par le mémoire mixte ne vise qu'à indiquer la pertinence d'évaluer les pensions de juges selon la méthode actuarielle qui inclue des hypothèses sur les événements éventuels.

[27]Voir la partie traitant de l'affaire *Symes* plus haut.

sont à souligner :

A) le calcul prend pour acquis que tous les juges ont été nommés à la magistrature le 1er avril 2000 à des âges différents, comme l'indique la colonne « Âge nomin. »;

B) les juges dont l'âge à la nomination se situe entre 40 et 60 ans sont admissibles à la retraite à 60-75 ans, comme le prévoit la règle du 80 modifiée;

C) les premiers admissibles à la retraite sont les juges nommés à 50, 55 et 60 ans (ils pourront prendre leur retraite en 2015); les juges nommés à 45 ans et à 40 ans seront admissibles à la retraite en 2017 et en 2020 respectivement;

D) la pension varie puisque les salaires sont différents en 2015, 2017 et 2020. Les juges qui prennent leur retraite plus tard ont en principe un salaire plus élevé; par conséquent, leur pension en dollars non indexés est également plus élevée;

E) la valeur actualisée de la pension varie selon l'âge; les juges nommés à un âge avancé auront une pension et une espérance de vie inférieures à celles des juges plus jeunes. L'écart est substantiel : il varie de 5 millions de dollars, pour les juges (hommes et femmes) nommés à 40 ans, à 2,6 millions de dollars pour les juges nommés à 60 ans;

F) la valeur totale des cotisations des juges représente une proportion relativement similaire de l'ensemble de leurs avantages; le ratio varie de 11,2 % dans le cas d'hommes juges nommés à 50 ans jusqu'à 15,4 % pour les hommes et les femmes juges nommés à 60 ans;

G) le « coût annuel normal » (le pourcentage normalisé du salaire destiné aux cotisations annuelles au régime de pension) varie de 45,4 % pour les juges nommés à 60 ans, à 62 % pour les juges nommés à 50 ans;

H) l'analyse prend pour acquis que l'espérance de vie des femmes juges est plus longue que celle des hommes juges; ainsi, la valeur actualisée de leur pension (sans tenir compte de la valeur de la pension du conjoint survivant) est plus élevée pour tous les groupes d'âges. Cependant, l'espérance de vie des conjointes survivantes des hommes juges est supposée être plus longue, ce qui, en termes relatifs, a pour effet d'augmenter la valeur totale de la pension versée aux hommes juges. Celle-ci serait sensiblement équivalente à la valeur totale de la pension payable aux femmes juges.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, des hypothèses économiques ou démographiques différentes donnent des résultats différents. La feuille de calcul de la méthode II préparée en fonction d'un taux d'intérêt de 6 % (annexe A-II de la lettre de M. Cornelis datée du 14 avril) donne des salaires, et par le fait même des pensions, différents au moment de la retraite.

Ceci, à son tour, a un effet sur les calculs de la valeur actualisée et sur les ratios cotisations-avantages. De telles différences sont également présentes dans la feuille de calcul de la méthode III, qui a été préparée en fonction d'un taux d'intérêt de 7,25 %. Bien que les évaluations absolues et relatives diffèrent d'une méthode à l'autre, les constatations énumérées plus haut demeurent constantes.

L'actuaire en chef devait effectuer les mêmes calculs pour les cotisations au fonds de pension et les droits à pension relatifs aux sous-ministres de niveau SM-3, qui en principe sont admissibles à l'allocation de retraite spéciale.[28] Les calculs relatifs à la catégorie SM-3 figurent aux annexes B-I à B-III (celles-ci donnent les résultats relatifs à la pension de base des SM-3 seulement) ainsi qu'aux annexes C-I à C-III (celles-ci donnent les résultats relatifs à l'ensemble du régime de pension, y compris l'éventuelle pension des conjoints survivants). Ces feuilles de calcul démontrent que la valeur actualisée des cotisations des SM-3 est légèrement supérieure à leur droit à pension, tandis que les coûts normaux sont généralement inférieurs.

Quelles sont les conclusions pertinentes qui se dégagent de ces feuilles de calcul en rapport avec une éventuelle remise en question de la règle du 80 modifiée et de l'alinéa 42(1)(a) pour atteinte aux droits à l'égalité?

Premièrement, ces chiffres démontrent que la valeur de la pension des juges varie en fonction de l'âge à la nomination et du sexe du juge. Il est cependant faux d'affirmer que les juges plus jeunes (hommes ou femmes) travaillent plus longtemps et cotisent davantage financièrement afin d'avoir droit aux mêmes avantages qui sont offerts aux juges nommés à un âge avancé. Ainsi, les calculs de la méthode I indiquent qu'un juge nommé à 40 ans peut toucher une pension d'une valeur actualisée de 4,3 millions de dollars,[29] ce qui représente une pension d'environ 19 % supérieure à la pension que toucherait un juge nommé à 50 ans (3,6 millions de dollars) et 63 % supérieure à celle d'un juge nommé à 60 ans (environ 2,64 millions de dollars). Ces écarts résultent d'un ensemble de facteurs, le plus important étant que la pension d'un juge plus jeune sera plus élevée au moment de la retraite (puisqu'il prendra sa retraite plus tard dans le temps et que les salaires seront plus élevés à ce moment) et il touchera une pension pendant une plus longue période puisqu'il aura pris sa retraite plus jeune. Ainsi, le régime de pension des juges établit une corrélation entre les cotisations des participants, les années de service et la valeur de la pension à laquelle les juges ont droit en vertu du régime.

---

[28]Voir la note 20 plus haut. Tous les SM-3 ne sont pas, en effet, admissibles à l'allocation de retraite spéciale puisqu'elle n'est offerte qu'aux sous-ministres qui dirigent un département.

[29]En comparant la valeur actualisée de la pension d'un juge nommé à 40 ans et celle d'un juge nommé à 50 ou à 60 ans, il est important de tenir compte du fait que la pension du juge de 40 ans ne sera pas versée avant 2020, tandis que les prestations des autres juges vont débuter en 2015. Ainsi, la pension de 5,3 millions de dollars (en 2020) du juge de 40 ans a été diminuée d'un taux d'inflation de 3 %, ce qui donne une pension d'une valeur actualisée de 4,3 millions de dollars en 2015.

Deuxièmement, le régime de pension actuel est loin d'être discriminatoire envers les femmes juges; en effet, le régime profite aux femmes juges à tous les niveaux d'âge puisque leur espérance de vie est plus longue. Elles touchent donc une pension pendant plus longtemps, bien qu'elles cotisent au régime au même taux de 7 % de leur salaire.

Il est important de traiter du fait que les feuilles de calcul préparées par M. Cornelis indiquent que le ratio cotisations-avantages n'est pas le même pour tous les groupes d'âges du régime. Notamment, les cotisations des juges les plus jeunes et de ceux les plus âgés (c.-à-d. les juges nommés à 40 ans et à 60 ans) semblent correspondre à une proportion plus élevée de l'ensemble de leurs avantages comparativement aux cotisations des juges nommés entre 45 et 55 ans. De plus, la cotisation annuelle normale obligatoire des juges nommés à 40 ou à 60 ans est légèrement inférieure à celle des juges qui étaient âgés entre 45 et 55 ans lors de leur nomination. Peut-on se servir de ces écarts dans les ratios cotisations-avantages et des coûts de services normaux pour que les juges nommés à 40 ou à 60 ans revendiquent des droits à l'égalité?

À mon avis, un recours pour inconstitutionnalité fondée sur ces arguments risque fort probablement d'être rejetée et ce, pour une multitude de raisons.

Premièrement, tous les régimes de retraite à prestations déterminées (contrairement aux régimes de retraite à cotisations déterminées) présentent des écarts semblables dans le ratio cotisations-avantages et le ratio du coût normal des cotisations pour des participants d'âges différents. Comme l'indique M. Cornelis dans une lettre datée du 18 avril 2000 (annexe C), cela s'explique par le fait que le droit à pension d'un régime de retraite à prestations déterminées est calculé en fonction d'une formule qui tient généralement compte des années de service et des niveaux de salaires au lieu d'être calculé en fonction de la valeur des cotisations effectuées par le participant (à l'opposé, un régime de rentraite à cotisations déterminées offrira des avantages directement liés à la valeur des cotisations). Bien qu'il y ait des approximations entre les cotisations et le droit à pension dans le cadre d'un régime de retraite à prestations déterminées (puisque les participants qui s'inscrivent plus jeunes au régime et qui sont admissibles à des prestations déterminées plus élevées, devront également cotiser davantage au régime), il serait impossible, en pratique, que le ratio des cotisations et droits à pension soit identique pour tous les participants. Pour cette raison, le ratio cotisations-avantages varie légèrement selon l'âge à l'inscription au régime et ce, autant pour le régime de pension des juges que pour celui des SM-3. En outre, et ceci constitue le point le plus important, toute méthode alternative qui permettrait de déterminer l'admissibilité à une pension non réduite donnerait des résultats qui présenteraient également des écarts dans ces ratios (même s'ils ne seraient pas nécessairement identiques à tous les niveaux établis dans les feuilles de calcul de M. Cornelis). Ainsi, la règle du 80 plus généreuse, qui fut proposée par le Conseil canadien de la magistrature à titre de remplacement de la règle du 80 modifiée, améliorerait la valeur actualisée des pensions pour les juges nommés à un âge avancé car ils pourraient prendre leur retraite plus tôt et toucher leur pension pendant plus longtemps. Cette règle n'aurait pas pour effet d'égaliser les ratios cotisations-avantages actuels, mais plutôt de les remplacer par d'autres ratios. Le fait que le

régime de pension actuel ne présente pas des ratios identiques entre les cotisations et les avantages dans toutes les catégories d'âge est donc une caractéristique que partagent les régimes de retraite à prestations déterminées en général.

D'autres considérations mènent à la conclusion selon laquelle les ratios cotisations-avantages ne sont pas identiques d'une catégorie d'âge à l'autre. Elles se résument comme suit :

I) puisque aucune des hypothèses économiques ou démographiques ne peut être qualifiée d'« exacte », même si les ratios cotisations-avantages en fonction d'un ensemble d'hypothèses étaient identiques pour toutes les catégories d'âges, les calculs seraient différents en fonction d'autres hypothèses;

II) les calculs en valeur actualisée présentés dans les feuilles de calculs de M. Cornelis ne représentent pas nécessairement les avantages que toucheraient les juges des différentes catégories. Ils indiquent plutôt les prévisions des montants payables à un juge selon l'âge auquel il prend sa retraite, ces prévisions étant établies en fonction de l'espérance de vie au moment de la retraite. Aucune des prévisions n'est une garantie toutefois de la valeur des prestations auxquelles les juges auront droit. En effet, les prestations prévues dans la *Loi* constituent une rente viagère pour le juge et son conjoint survivant, le cas échéant. Ainsi, la valeur réelle des avantages touchés par deux juges du même âge qui prennent leur retraite le même jour sera certainement différente puisqu'il est fort probable que les juges et leurs conjoints survivants décèdent à des moments différents. Je ne vois donc pas quel objectif on atteindrait en invoquant la Constitution pour demander que les ratios entre les cotisations accumulées et la valeur actualisée des pensions soient identiques pour tous les groupes d'âge puisque ces calculs ne reflètent que des prévisions et non des montants qui seront réellement touchés.

J'en conclus donc que la règle du 80 modifiée n'entraîne pas une différence de traitement pour les juges plus jeunes. Ceux-ci recevront en général des prestations plus élevées sur une période de temps plus longue que les juges nommés à un âge avancé, ce qui reflète les années de service et les cotisations plus nombreuses. Les ratios exacts entre les cotisations et les avantages prévus, bien que non identiques d'une catégorie d'âge à l'autre, sont sensiblement les mêmes. De plus, aucune des dispositions de la Constitution ne prévoit que ces ratios doivent être identiques pour tous les groupes d'âges. Par conséquent, l'alinéa 42(1)(a) de la *Loi* n'impose pas un traitement qui serait déclaré inéquitable si on appliquait le premier critère du test élaboré dans l'affaire *Law*.

S'il arrivait que mon analyse jusqu'ici soit erronée, je propose un autre motif qui ferait en sorte qu'un recours en inconstitutionnalité pour atteinte aux droits à l'égalité ne franchisse pas la première étape du test de l'affaire *Law*.

L'alinéa 42(1)(a) ne s'applique qu'à ceux qui en acceptent les clauses, c'est-à-dire à ceux qui posent leur candidature, se voient offrir une nomination à la magistrature et l'acceptent. Personne n'est en effet obligé de devenir juge à un âge précis (en fait, les postes de

magistrats sont très en demande, comme le démontre le nombre élevé de candidatures[30]). Par conséquent, le candidat éventuel qui trouverait que le régime de pension des juges est discriminatoire envers les jeunes juges (contrairement à l'analyse présentée plus haut) aurait tout le loisir de parer à cette discrimination en reportant le moment de poser sa candidature. Comme je l'ai expliqué précédemment, la Cour suprême, dans l'affaire *Symes*, a clairement établi que les revendications aux droits à l'égalité ne sont accueillies que lorsque l'iniquité provient directement ou indirectement d'un texte de loi et non du choix individuel d'une personne visée par la loi. L'inégalité doit provenir d'une règle de droit; ainsi, si la différence de traitement envers les juges plus jeunes est provoquée par le candidat lui-même qui désire être nommé juge, l'action en revendication de droits ne pourrait répondre au premier critère de l'analyse élaborée dans l'affaire *Law*.

Le conseiller juridique de la Conférence canadienne des juges et le Conseil canadien de la magistrature défendait le point de vue selon lequel la date de la nomination à la magistrature est déterminée par le gouverneur en conseil et non par le juge nommé.[31] C'est pourquoi, selon son point de vue, on ne peut affirmer que le juge a volontairement choisi d'être nommé à la magistrature à un certain âge.

Le régime actuel de nomination à la magistrature est décrit dans le document préparé par la ministre de la Justice et procureure générale du Canada.[32] Tous les candidats qui souhaitent accéder à la magistrature doivent présenter leur candidature au Commissaire à la magistrature fédérale. Une évaluation par le comité consultatif sur les nominations à la magistrature compétent est nécessaire pour la majorité des candidats.[33] L'évaluation est valide pour une période de deux ans; une fois le délai expiré, le candidat doit communiquer son intérêt à maintenir sa candidature et à être évalué de nouveau par le comité consultatif.[34] Il est donc vrai que le gouverneur en conseil détermine la date précise de la nomination à la magistrature; toutefois, la date à laquelle un candidat pose sa candidature pour une période de deux ans est

---

[30]Voir l'annexe 11 de la soumission du gouvernement du Canada présentée à la Commission d'examen sur la rémunération des juges (20 décembre 1999).

[31]Voir les audiences du 20 mars 2000 de la Commission d'examen sur la rémunération des juges.

[32]Voir Gouvernement du Canada, *Le régime de nomination à la magistrature fédérale* (juin 1999) (ci-après « *régime de nomination à la magistrature* »).

[33]Les juges actuellement en poste ne sont pas évalués par le comité consultatif. Cependant, seuls 11,2 % des juges nommés entre 1990-99 occupaient d'autres fonctions juridiques. Voir l'annexe 10 de la soumission datée du 20 décembre 1999 et présentée à la Commission d'examen sur la rémunération des juges par le gouvernement du Canada.

[34]*Régime de nomination à la magistrature*, p. 4.

laissée à son entière discrétion. En ce sens, l'âge auquel un juge est nommé à ce poste est largement déterminé par le juge lui-même.

La présente conclusion ne serait nullement différente même s'il était prouvé que le gouvernement du Canada a spécialement cherché à nommer des jeunes femmes à la magistrature. En supposant qu'il y ait réellement eu une « candidate cible », il n'en demeure pas moins que le choix de poser sa candidature et d'accepter une éventuelle nomination relève entièrement de la personne. Le fait d'encourager les candidats à reconduire leur candidature n'influence pas leur libre choix de présenter une demande et à d'accepter une nomination.

Compte tenu des autres motifs présentés, il n'est pas nécessaire que je me prononce sur le caractère décisif de ce dernier argument dans le cadre d'une action visant à soulever l'inconstitutionnalité de la règle du 80 modifiée et de l'alinéa 42(1)(a) de la *Loi* pour atteinte aux droits à l'égalité. Le fait que les candidats à la magistrature exercent un contrôle significatif sur l'âge à la nomination constitue certainement un aspect important à considérer dans une requête en vertu de l'article 15 puisqu'il laisse sous-entendre que l'alinéa 42(1)(a) n'impose pas un traitement inéquitable sur les jeunes juges.

ii) *Discrimination*

Même si, contrairement à l'analyse présentée jusqu'à maintenant, une personne parvenait à démontrer que le critère d'admissibilité de l'alinéa 42(1)(a) a pour effet d'imposer une différence de traitement aux jeunes juges et qu'un tel fardeau résulte du texte de la loi plutôt que du choix délibéré du juge, cette personne ferait face à un autre obstacle qu'elle aurait à surmonter pour prouver le caractère inconstitutionnel de l'alinéa 42 (1)(a) en vertu de l'article 15. En effet, le traitement inégal doit être considéré comme « discriminatoire ».

Comme l'a déclaré récemment la Cour suprême dans l'arrêt *Law*, une loi qui impose une différence de traitement fondée sur les motifs énumérés ou des motifs analogues n'est pas nécessairement discriminatoire. Pour conclure à une discrimination, il faut démontrer que la loi porte atteinte à la dignité du demandeur ou du groupe auquel il appartient.

Dans l'affaire *Law*, la demanderesse contestait une disposition du *Régime de pension du Canada* qui refuse d'accorder une pension de conjoint survivant aux personnes âgées de moins de 35 ans. La Cour suprême a conclu qu'il ne s'agissait pas de discrimination; elle s'est fondée sur les données statistiques qui démontraient que les personnes plus jeunes sont en général plus aptes à retourner sur le marché du travail suite au décès de leur conjoint ou conjointe. La loi est fondée sur ce que la Cour a nommé des « généralisations statistiques documentées », bien qu'elles puissent « ne pas correspondre parfaitement aux besoins financiers à long terme de tous les conjoints survivants ».[35] En d'autres termes, même si la demanderesse elle-même n'a pu réintégrer le marché du travail, sa dignité humaine n'a pas été violée puisque

---

[35] *Law*, paragraphe 106.

les personnes dans sa situation, de façon générale, ont été plus en mesure de retourner sur le marché du travail que les personnes âgées. La Cour a également faire ressortir que la demanderesse serait éligible éventuellement à une pension à l'âge de 65 ans :

> [J]'aimerais aussi souligner que les personnes dans sa situation ne sont pas complètement exclues du bénéfice des prestations de conjoint survivant, quoique celles-ci soient reportées au moment où elles atteignent 65 ans, à moins que, entre-temps, elles ne deviennent invalides. L'admissibilité de l'appelante à cette pension étaye la conclusion que la loi ne traduit pas une opinion voulant que l'appelante soit moins méritante ou ait moins de valeur comme personne; la loi prévoit seulement que les prestations ne lui seront versées que lorsqu'elle aura atteint une certaine étape dans son cycle de vie, soit au moment de l'âge de la retraite.[36]

Les cas où une action fondée sur les droits à l'égalité a été accueillie présentaient des situations où l'on niait complètement l'accès à une possibilité ou à un avantage, contrairement aux situations où l'on ne refusait un avantage que partiellement ou de façon limitée.[37]

En appliquant ce raisonnement au critère de l'alinéa 42(1)(a) de la *Loi*, il semble peu probable qu'on le déclare discriminatoire.

Premièrement, le régime de pension des juges donne nettement un avantage à tous les participants, peu importe l'âge et le sexe. La comparaison faite avec les droits à pension des SM-3 (présentée dans les feuilles de calcul de M. Cornelis) illustre bien ce fait. Comme je l'ai mentionné, les calculs concernant les SM-3 prennent pour acquis que les participants sont admissibles à l'allocation de retraite spéciale (celle-ci est offerte à une trentaine de sous-ministres qui dirigent un ministère). Le régime prévu pour les SM-3 est un des plus avantageux de la fonction publique. Malgré tout, les avantages que confère le régime de pension des juges sont nettement supérieure à ceux du régime des SM-3, tant au niveau du ratio cotisations-avantages qu'au niveau des coûts de services normaux.

Nous ne sommes pas en présence d'une situation dans laquelle un demandeur peut démontrer qu'on lui refuse totalement une possibilité ou un avantage offert à d'autres catégories de personnes. L'action serait plutôt fondée sur le fait que la valeur relative des pensions payables des juges les plus jeunes ou les plus âgés était légèrement moins intéressante, selon la valeur actualisée, que celle des juges nommés à l'âge de 45 à 55 ans. On conçoit mal qu'une différence de traitement aussi minime puisse être qualifiée de violation de la dignité humaine des juges les plus jeunes ou les plus âgés, d'autant plus qu'ils cotisent à un régime de pension qui est

---

[36] *Law*, paragraphe 107.

[37] Voir, par exemple, *M.* c. *H.*, [1999] 2 S.C.R. 3; *Vriend* c. *Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493.

nettement plus avantageux que les régimes de pension de la majorité des canadiens. Leur situation est loin d'être similaire à celle pour laquelle l'action fondée sur l'article 15 de la *Charte* a été accueillie.

On peut également citer quelques commentaires relatifs au régime de pension des juges de cour supérieure qui ont été rédigés dans l'affaire *R.* c. *Beauregard* qui s'est déroulée avant la *Charte*.[38] Dans *Beauregard*, un juge de la Cour supérieure du Québec a contesté la constitutionnalité d'une disposition de la *Loi sur les juges* qui prévoyait qu'il devait cotiser au régime de pension. La Cour suprême a rejeté le pourvoi; dans son jugement, auquel a souscrit la majorité, le juge en chef Dickson souligne que l'exigence de cotiser à un régime de pension est « conforme aux régimes de pension normaux qui sont largement répandus et généralement acceptés au Canada ».[39] Il a également déclaré que « les juges n'étaient pas traités de manière discriminatoire »; le fait de les obliger à cotiser à un régime de pension « mettait simplement les juges des cours supérieures au diapason des régimes de pension canadiens ».[40]

Même si ces commentaires ont été rédigés dans un contexte pré-*Charte*, l'analyse du juge en chef Dickson pour déterminer si le régime de pension des juges comportait de la « discrimination » serait, à mon avis, tout à fait pertinente dans le contexte d'une action fondée sur l'article 15. Le juge en chef Dickson suggère que pour évaluer si une clause du régime de pension des juges est discriminatoire, il faut considérer le régime à la lumière de ceux offerts aux canadiens en général. Si le régime de pension des juges comporte des éléments qui sont « conformes aux régimes de pension normaux qui sont largement répandus et généralement acceptés au Canada », il sera plus difficile de démontrer qu'il est discriminatoire.

Non seulement le régime de pension des juges comporte des éléments qui sont conformes aux régimes de pension normaux qui sont largement répandus et généralement acceptés au Canada, mais il offre aussi des avantages qui sont considérés comme étant supérieurs à ceux généralement offerts à la majorité des travailleurs canadiens. Cela laisse supposer qu'il sera extrêmement difficile de contester la validité du régime de pension des juges pour discrimination.

On peut également citer une décision récente du Nouveau-Brunswick dans laquelle on soulevait la constitutionnalité du régime de pension des juges de la cour provinciale. Dans *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)*,[41] certains des aspects du régime de

---

[38][1986] 2 S.C.R. 56. Bien que le jugement ait été rendu en 1986, il portait sur la loi telle qu'elle existait avant la *Charte*.

[39]*Ibid*, p. 77.

[40]*Ibid*, p. 78.

[41][1998] N.B.J. 267 (Q.B.). Voir également le jugement complémentaire *Rice v. New*

pension des juges étaient remis en question car ils avaient pour effet d'interférer avec la sécurité financière des juges. Les points en litige étaient les suivants :

A) le fait que les juges devaient continuer de cotiser au régime une fois qu'ils étaient admissibles à la retraite avec pleine pension;

B) le fait que le régime de pension ne prévoyait pas une prestation plus élevée en dépit du maintien des cotisations;

C) le fait qu'une formule qui intégrait la pension des juges aux avantages prévus en vertu du *Régime de pension du Canada* avait pour effet de diminuer davantage la prestation d'un juge qui avait été en service pendant de nombreuses années que celle d'un juge qui avait travaillé pendant une période moins longue.

Dans l'affaire *Mackin*, le demandeur n'a pas invoqué l'article 15 pour contester ces dispositions du régime de pension. Il n'a pas non plus soulevé d'objections constitutionnelles quant au critère d'admissibilité à la retraite.[42] Il est toutefois évident que les préoccupations constitutionnelles du demandeur, qui incluaient la comparaison des avantages relatifs offerts aux juges en fonction de leur ancienneté, présentaient des similitudes avec les arguments dont traite le présent avis.

Le juge Deschênes de la Cour du banc de la reine a rejeté la demande en ce qui avait trait aux prétendues « irrégularités » du régime de pension des juges. Selon lui, le régime de pension des juges ne violait pas l'indépendance de la magistrature puisqu'il fournissait des avantages généreux comparés à ceux offerts aux juges des autres provinces ou à la population en général :[43]

> Le régime de pension des juges de la cour provinciale du Nouveau-Brunswick présente en effet certaines irrégularités, la majorité de celles-ci étant liée au fait qu'il n'y a pratiquement pas eu de hausses salariales pour ces juges depuis plusieurs années. Le régime de pension est conçu, toutefois, pour attirer des candidats compétents à la magistrature et il constitue un régime généreux si on le compare aux régimes de pension offerts aux juges des autres provinces ou à la population du secteur privé ou public en général. En toute honnêteté, je ne vois pas comment le fait

---

*Brunswick*, [1998] N.B.J. No. 266 (Q.B.).

[42]Le régime de pension du Nouveau-Brunswick permettait aux juges de la cour provinciale qui atteignaient l'âge de 65 ans et qui possédaient au moins dix ans d'ancienneté de prendre leur retraite avec une pension égale à 60 % de leur dernier salaire. De plus, les juges âgés de 60 à 65 ans qui avaient 25 ans d'ancienneté étaient également admissibles à la retraite avec une pleine pension.

[43][1998] N.B.J. 267, paragraphes 45-46.

> de devoir cotiser au fonds de pension après avoir obtenu le statut surnuméraire, sans bonification des avantages payables, ou le fait pour un juge avec plus d'ancienneté de voir ses prestations de retraites, dans certains cas, être inférieures à celles d'un juge qui possède moins d'ancienneté, peuvent, d'une façon ou d'une autre, contrevenir à une des conditions de garantie de l'indépendance judiciaire.
>
> Le régime de pension des juges de la cour provinciale adopté par le Nouveau-Brunswick à la fin des années 60 n'est pas inconstitutionnel malgré les « irrégularités » relevées. Quant à l'ensemble du régime de pension, je partage l'avis du conseiller du défendeur; ce qui a été suggéré relativement au régime de pension pour les juges de la magistrature fédérale, c'est-à-dire que « les impressions d'iniquité du traitement sont certainement atténuées par les avantages que procure le présent régime au participant », s'applique ici.

La Cour d'appel du Nouveau-Brunswick a confirmé la décision de première instance qui validait le régime de pension des juges, mais elle a soumis la question relative aux « irrégularités » du régime à la nouvelle Commission d'examen sur la rémunération des juges pour que celle-ci débatte de la question.[44]

Dans cette affaire, les tribunaux du Nouveau-Brunswick ont adopté la même approche que la Cour suprême dans *Beauregard*; ils ont comparé le droit à pension des juges à celui offert à la population en générale. Cette comparaison faisait ressortir que le régime de pension des juges était relativement généreux; on ne pouvait donc pas l'invalider en invoquant des motifs constitutionnels. Même si la présente analyse était présentée dans un contexte de violation de l'indépendance judiciaire plutôt qu'en se fondant sur l'article 15 de la *Charte*, je considère que le raisonnement et la conclusion constituent un indice certain de l'approche générale qui serait probablement retenu dans le cadre d'une action fondée sur l'article 15.

J'en conclus qu'il est peu probable qu'une différence de traitement envers les jeunes juges ou ceux plus âgés puisse être déclarée discriminatoire en vertu de l'interprétation donnée de l'article 15 dans l'affaire *Law*.

ii) Article 1

Même si, contrairement à l'analyse présentée jusqu'ici, un tribunal déclarait le critère d'admissibilité de l'alinéa 42(1)(a) incompatible avec l'article 15 de la *Charte*, il faudrait néanmoins déterminer si cette atteinte aux droits constitue une limite raisonnable selon l'article 1. Je ne ferai pas une analyse poussée sur la question car je suis convaincu qu'une telle action ne franchirait pas l'étape du test de l'article 15. Il est toutefois important de souligner que dans

---

[44]Voir *Rice v. New Brunswick*, [1999] N.B.J. No. 543 (C.A.), les motifs du juge Ryan (le juge Drapeau est dissident) au paragraphe 52.

l'arrêt *McKinney* c. *University of Guelph*,[45] la Cour suprême a déclaré que les clauses du régime de retraite violaient l'article 15 relativement à l'âge, mais qu'elles pouvaient être justifiées en vertu de l'article 1. Dans son analyse de l'article premier, la Cour a fait preuve d'une grande déférence à l'égard du Parlement en soulignant que les décisions portant sur des questions de régimes de pension étaient extrêmement complexes et qu'elles ne pouvaient pas faire l'objet d'un suivi rigoureux par les tribunaux.

Je m'attends à ce que les tribunaux fassent preuve de la même prudence face à une situation où l'on contesterait l'alinéa 42(1)(a) de la *Loi* pour violation des droits qui ne pourrait être justifié en vertu de l'article 1. En effet, si les tribunaux déclaraient cet alinéa inconstitutionnel, il y aurait des répercussions sur de nombreux régimes de pension. Si, par exemple, une cour en venait à la conclusion que le régime de pension des juges était inconstitutionnel, en se fondant sur les écarts entre les ratios cotisations-avantages pour les juges de différentes catégories d'âge, cela pourrait remettre en question la validité d'une quantité d'autres régimes de pension à prestations déterminées de la fonction publique qui présenteraient les mêmes écarts. Ainsi, il est plus probable, à mon avis, qu'un tribunal conclut que la violation de l'article 15 par l'alinéa 42(1)(a) serait justifié en vertu de l'article 1.

## CONCLUSION

Compte tenu des motifs exprimés dans le présent avis, je crois que le critère d'admissibilité à la pension prévu à l'alinéa 42(1)(a) de la *Loi* et, plus particulièrement, la « règle du 80 modifiée », ne seront pas déclarés incompatibles avec l'article 15 de la *Charte*. Par ailleurs, si l'on détermine qu'il y a violation de l'article 15, il est fort probable qu'elle sera considérée, en vertu de l'article 1, comme une limite raisonnable qui se justifie dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Je suis à votre disposition si vous avez besoin de plus de précisions sur les questions discutées dans le présent avis.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

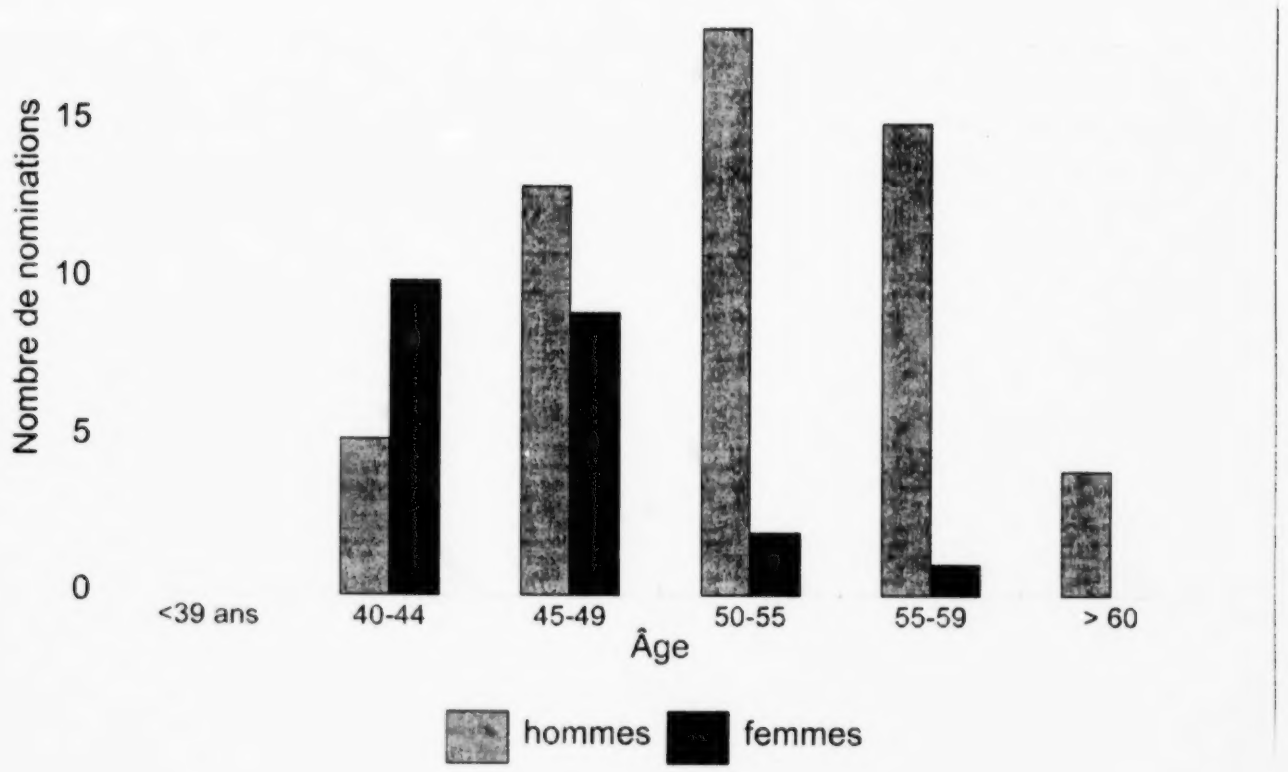
Patrick J. Monahan
Professeur de droit

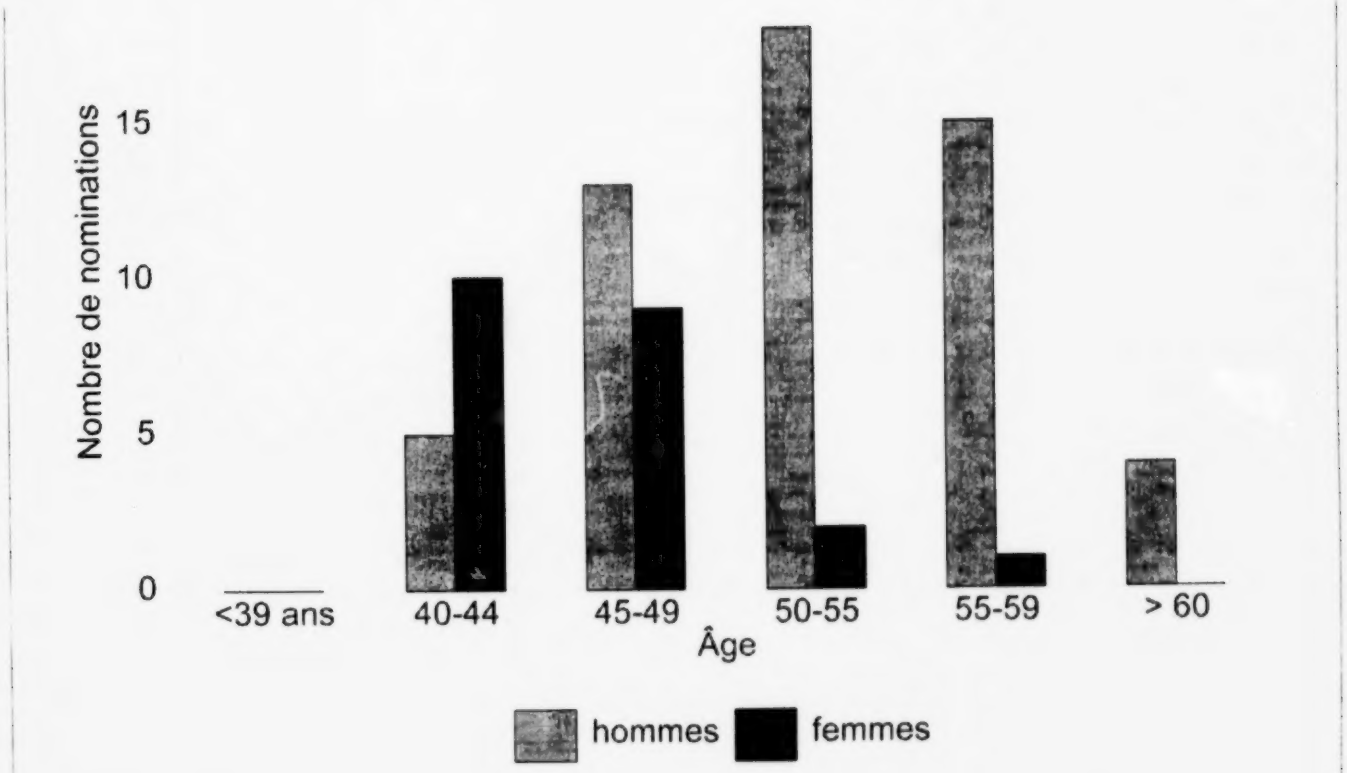
---

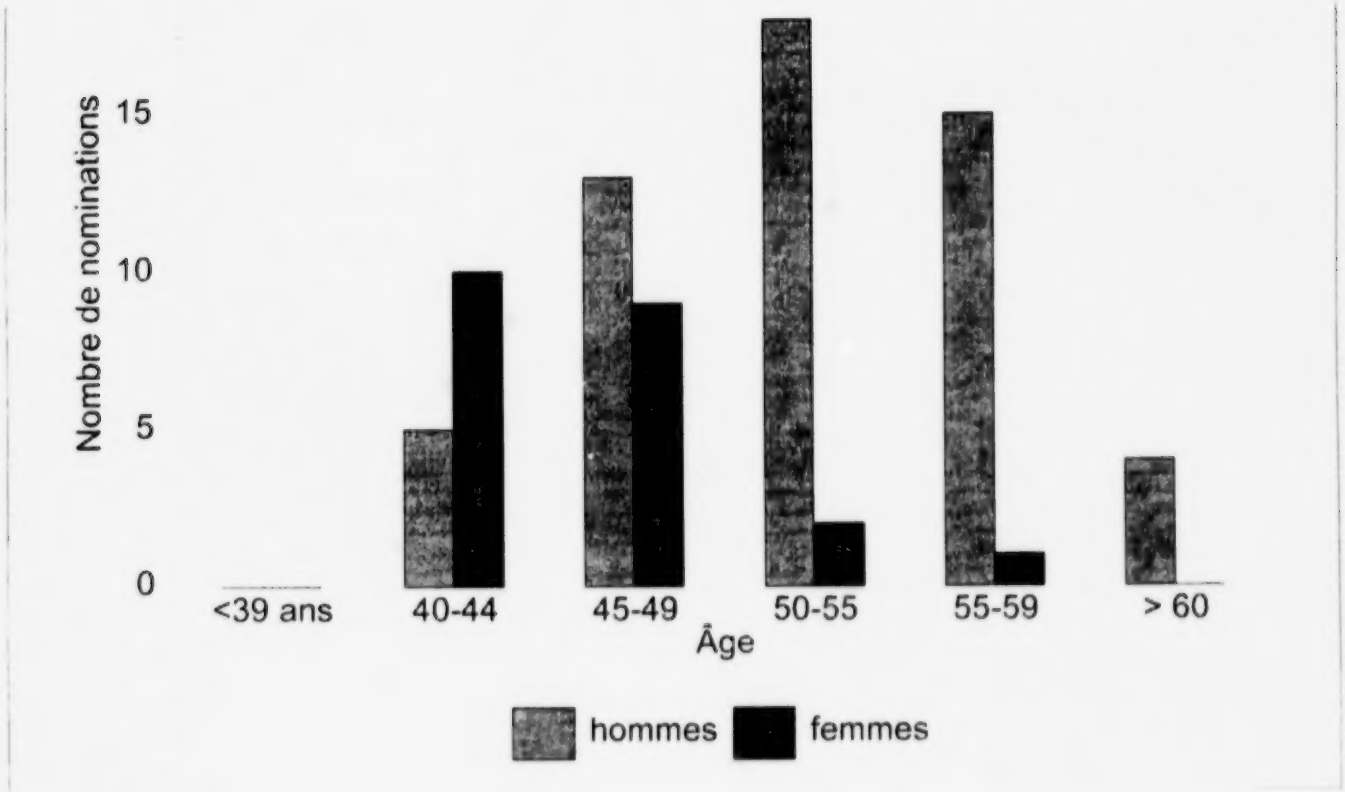
[45] [1990] 3 S.C.R. 229.

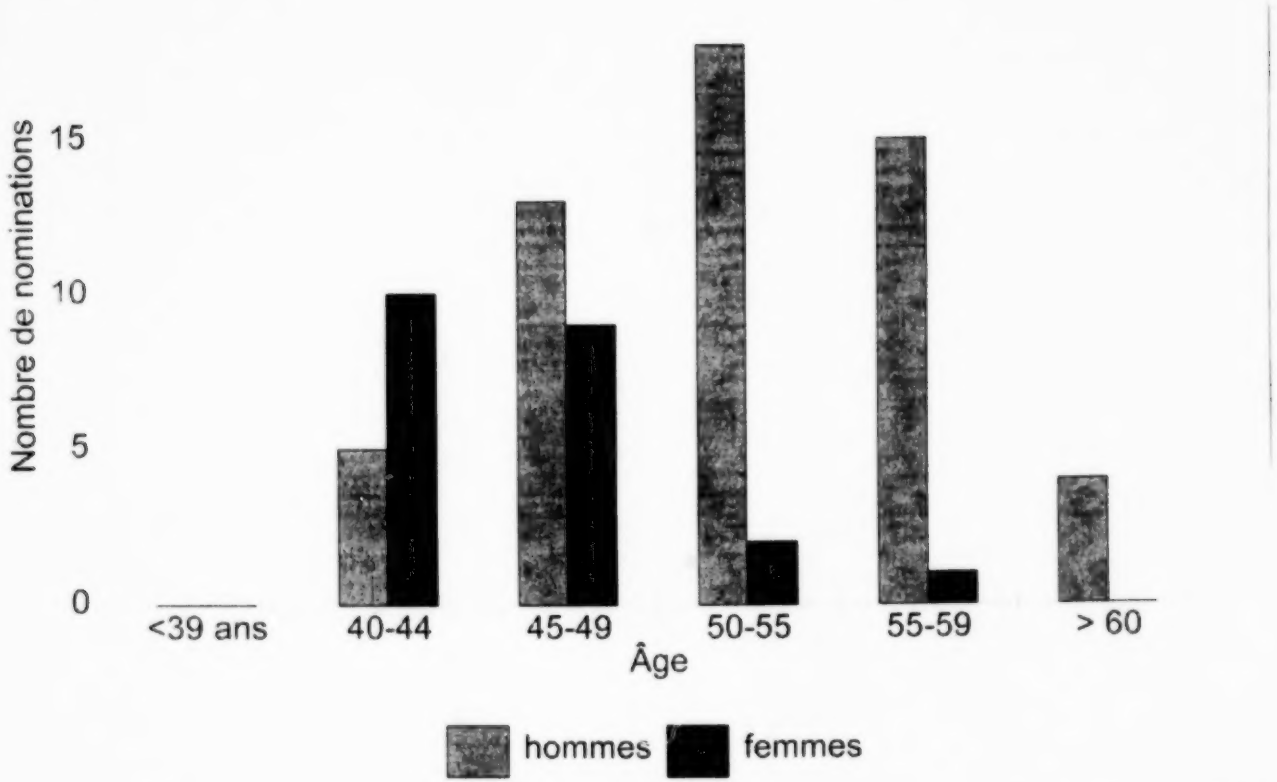
**Nominations à la magistrature selon l'âge et le sexe**
**pour la période de 1995 à 1999**

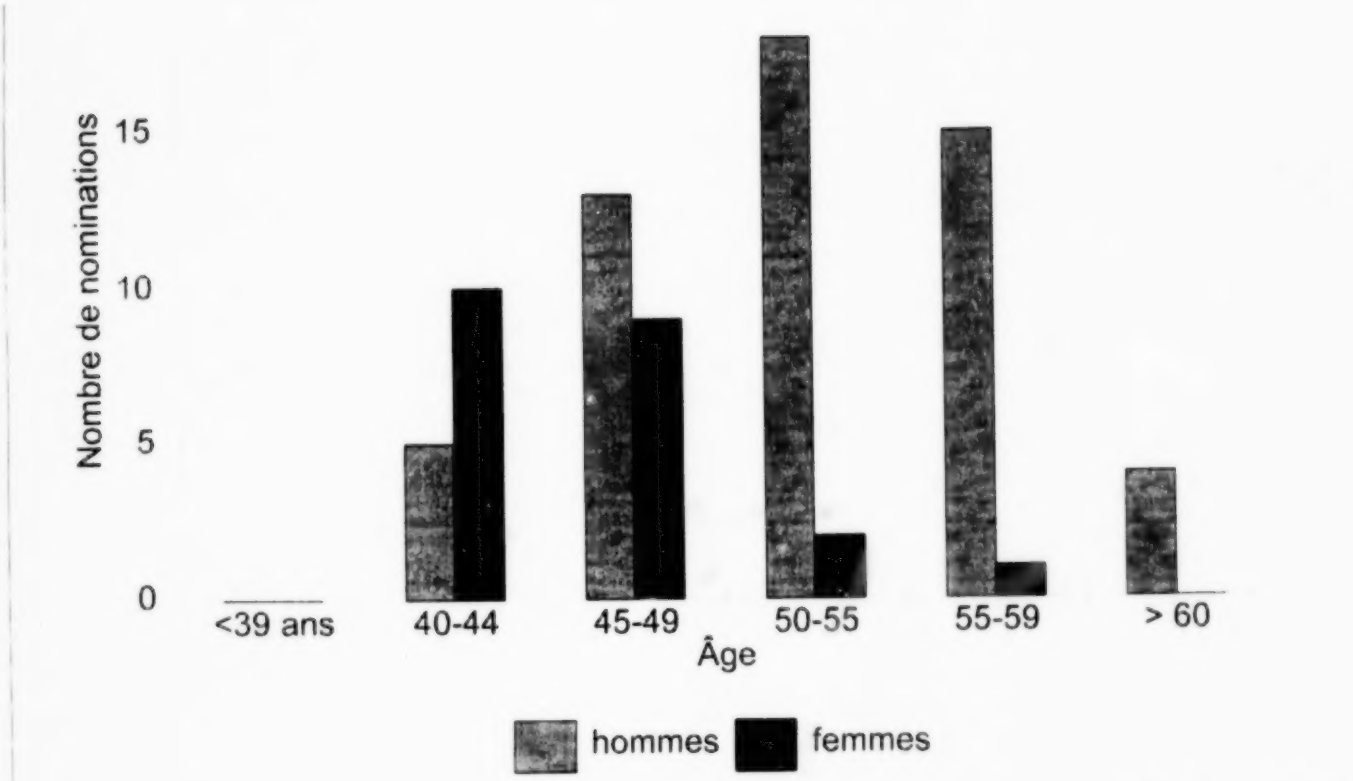
| Année | Hommes | | | | | | | Femmes | | | | | | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | #39 | 40-44 | 45-49 | 50-54 | 55-59 | 60 + | Total hommes | #39 | 40-44 | 45-49 | 50-54 | 55-59 | 60 + | Total femmes | |
| 1995 | 0 | 5 | 13 | 18 | 15 | 4 | 55 | 0 | 10 | 9 | 2 | 1 | 0 | 22 | 77 |
| 1996 | 1 | 2 | 10 | 10 | 4 | 0 | 27 | 1 | 8 | 7 | 1 | 1 | 0 | 18 | 45 |
| 1997 | 0 | 1 | 8 | 8 | 3 | 3 | 23 | 0 | 3 | 11 | 2 | 0 | 0 | 16 | 39 |
| 1998 | 0 | 1 | 12 | 8 | 15 | 2 | 38 | 0 | 0 | 9 | 8 | 0 | 0 | 17 | 55 |
| 1999 | 0 | 0 | 9 | 19 | 9 | 4 | 41 | 0 | 5 | 16 | 13 | 0 | 0 | 34 | 75 |
| Total | 1 | 9 | 52 | 63 | 46 | 13 | 184 | 1 | 26 | 52 | 26 | 2 | 0 | 107 | |


Nombre de nominations
15
10
5
0
<39 ans
40-44
45-49
50-55
55-59
> 60
Âge
hommes
femmes


Nombre de nominations
15
10
5
0
<39 ans
40-44
45-49
50-55
55-59
> 60
Âge
hommes
femmes


Nombre de nominations
15
10
5
0
<39 ans
40-44
45-49
50-55
55-59
> 60
Âge
hommes
femmes


Nombre de nominations
15
10
5
0
<39 ans
40-44
45-49
50-55
55-59
> 60
Âge
hommes
femmes


Nombre de nominations
15
10
5
0
<39 ans
40-44
45-49
50-55
55-59
> 60
Âge
hommes
femmes

Fichier : P6120-5

Le 14 avril 2000

M. D. Sgayias, c.r.
Avocat général principal, Section du litige civil
Ministère de la Justice
Bureau 2371
284, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

**Objet : Régime de pension des juges**

Cher David,

Cette lettre répond aux demandes de M. Drouin, président de la Commission d'examen sur la rémunération des juges, exprimées dans sa lettre du 21 mars 2000 et clarifiées dans des communications et conversations téléphoniques subséquentes.

## A. Analyse du régime de pension des juges

La première demande concerne la proportion de la valeur de la pension des juges qui est financée par les cotisations des juges (7 % de leur salaire). L'annexe A-I montre la proportion des différentes combinaisons âge-sexe qui ont été demandées (tout est fait selon la méthode actuarielle I, telle que je le précisais dans la lettre du 20 janvier). Les annexes A-II et A-III sont presque identiques; elles sont toutefois établies en fonction des méthodes actuarielles II et III respectivement. L'annexe A-IV est semblable aux précédentes, sauf qu'elle met l'accent sur un juge représentatif nommé à 50 ans et prenant sa retraite à 72 ans.

Il faut remarquer que tous les coûts normaux indiqués dans les annexes A-I à A-III sont sensiblement plus élevés que les coûts normaux du participant représentatif (annexe A-IV). Les coûts normaux plus élevés résultent de l'hypothèse selon laquelle ces juges prennent leur retraite aussitôt qu'ils y sont admissibles. Cela signifie qu'ils cotisent sur la période de temps la plus courte possible et qu'ils touchent une pension le plus longtemps possible.

## B. Analyse des pensions des SM-3

L'analyse des pensions des SM-3 est compliquée par le fait que certains SM-3, mais pas tous, lorsqu'ils y sont admissibles, reçoivent une allocation de retraite spéciale (ARS), qui constitue une pension de 2 % supplémentaire pour chaque année de service (jusqu'à concurrence de dix ans). Les participants ne sont pas obligés de cotiser au fonds de pension d'ARS.

Un SM-3 qui n'est pas admissible à l'ARS cumulerait un versement de pension annuel de 2 % selon la LPFP (Loi sur la pension de la fonction publique)[1] avec une diminution des déductions prévue par le RPC (Régime de pensions du Canada) à l'âge de 65 ans. J'ai pris pour acquis que le taux de cotisation au LPFP de l'employé serait gelé au taux actuel[2] (4 % du salaire jusqu'au MGAP (maximum des gains annuels ouvrant droit à pension) et 7,5 % de salaire supplémentaire). Pour l'année civile 2000, le taux de cotisation moyen des SM-3 au LPFP s'établit à 6,77 % du salaire total (on prend pour acquis que le salaire est de 179 100 $ et que le MGAP est égal à 37 600 $).

J'ai également considéré que les SM-3 seraient sujets aux mêmes hypothèses démographiques que les juges puisqu'ils ont bien plus de points en commun avec ces derniers qu'avec d'autres participants au LPFP.

Les annexes B-I à B-III donnent les résultats des pensions de base des SM-3 uniquement, tandis que les annexes C-I à C-III présentent les résultats pour l'ensemble des pensions (y compris celle du conjoint survivant). J'ai pris pour acquis, pour les fins de ces annexes, que tous les participants à l'ARS cotiseraient à ce fonds pendant les dix années limites prévues. En pratique, la période de participation à l'ARS actuelle est souvent inférieure à la limite permise.

## C. Prévisions relatives à la population de la magistrature

Dans la lettre du 10 décembre 1999 que j'ai envoyée à M. Peacock, j'ai fait des prévisions pour les 50 prochaines années relativement à la proportion de la population de la magistrature qui serait admissible à la retraite selon la règle du 80. Bien que ce ne soit pas précisé dans la lettre, je peux confirmer que ces prévisions ont été faites conformément aux hypothèses démographiques du plus récent rapport actuariel législatif (mars 1998) sur le régime de pension des juges.

J'ai supposé qu'un nombre suffisant d'hommes juges serait nommé, de sorte que la population masculine se maintiendrait à 817 (le chiffre de mars 1997) et ce, indéfiniment. Toutefois, la population féminine doit augmenter de 15 % par année au début et de façon décroissante par la suite pour atteindre 2 % d'augmentation par an (ce dernier pourcentage est atteint en 2014 pour la première fois).

La répartition hypothétique de l'âge des juges nommés selon le sexe correspond à la répartition de l'âge selon le sexe pour la période d'avril 1994 à mars 1997. Elle s'établit de la façon suivante :

---

[1] En réalité, une partie du versement proviendrait d'une convention de retraite (CR); cependant, cette distinction n'est aucunement pertinente pour un employé et n'a donc pas été prise en considération ici.

[2] Le LPFP précise que le taux courant sera maintenu jusqu'au 31 décembre 2003 et qu'il pourra être haussé graduellement par la suite.

| Âge à la nomination | Hommes (%) | Femmes (%) |
|---|---|---|
| 35-39 | 1 | 7 |
| 40-44 | 9 | 38 |
| 45-49 | 34 | 42 |
| 50-54 | 34 | 9 |
| 55-59 | 16 | 4 |
| 60-64 | 6 | 0 |
| Total | 100 | 100 |

Moyenne : 50,8 ans 45,1 ans

En fonction des hypothèses ci-dessus quant au nombre et à l'âge des nouveaux juges, la population prévue pour la magistrature s'établit ainsi :

| **Année** | Population hommes | Population femmes | Proportion femmes (%) |
|---|---|---|---|
| 1997 | 817 | 172 | 17 |
| 2003 | 817 | 330 | 29 |
| 2008 | 817 | 439 | 35 |
| 2013 | 817 | 492 | 38 |
| 2018 | 817 | 543 | 40 |
| 2023 | 817 | 599 | 42 |
| 2028 | 817 | 662 | 45 |
| 2033 | 817 | 730 | 47 |
| 2038 | 817 | 806 | 50 |
| 2043 | 817 | 890 | 53 |
| 2048 | 817 | 983 | 55 |

La proportion réelle de femmes en date du 1er mars 2000 était de 23 % (231 femmes sur 1016 juges), ce qui correspond bien au tableau qui précède. Il faut toutefois souligner que cette population de 1016 juges n'est que légèrement supérieure aux données de mars 1997 (989 juges). La population prévue de 1147 pour le 31 mars 2003 ne sera pas atteinte si la tendance se maintient.

L'âge moyen des populations prévues dans les tableaux précédents s'établit de la façon suivante :

| Année | Hommes | Femmes | Total |
|---|---|---|---|
| 1997 | 60,6 | 50,0 | 58,7 |
| 2003 | 60,2 | 50,9 | 57,5 |
| 2008 | 59,8 | 53,0 | 57,4 |
| 2013 | 60,3 | 55,5 | 58,5 |
| 2018 | 60,7 | 56,7 | 59,1 |
| 2023 | 60,5 | 56,7 | 58,9 |
| 2028 | 60,4 | 55,9 | 58,4 |
| 2033 | 60,4 | 55,5 | 58,1 |
| 2038 | 60,5 | 55,7 | 58,1 |
| 2043 | 60,6 | 56,1 | 58,2 |
| 2048 | 60,6 | 56,2 | 58,2 |

L'âge moyen des hommes varie par rapport au dernier chiffre (60,6 ans) tandis que dans le cas des femmes, l'âge moyen augmente considérablement jusqu'au dernier chiffre (56,2 ans, qui est déjà presque atteint en 2013). L'âge moyen de la magistrature dans l'ensemble ne présente pas trop d'écart d'une année à l'autre par rapport au dernier chiffre (58,2 ans).

Il faut souligner que l'âge moyen au moment de la nomination dans le cas de la période de trois ans qui se terminait en mars 2000 a augmenté d'environ deux ans pour les hommes et de trois ans pour les femmes, comparativement aux hypothèses actuarielles législatives en fonction desquelles les prévisions qui précèdent sont établies. Si l'analyse effectuée dans ma lettre du 10 décembre 1999 était refaite en fonction de l'âge plus avancé au moment de la nomination, la proportion de la population de la magistrature admissible à la pleine pension serait inférieure pour l'année 2018 et les années suivantes, tandis que l'âge moyen serait supérieur pour les années ultérieures.

## D. Espérance de vie des juges après la retraite

L'annexe D indique l'espérance de vie des juges après la retraite selon les différents âges auxquels ils prennent leur retraite. Un ensemble de données relatives à l'espérance de vie concerne les retraites qui sont prises entre 2015 et 2022 tandis que l'autre ensemble de données vise les retraites prises en 2000. On constate une nette différence entre les deux jeux de données puisque les hypothèses législatives sur la mortalité, en fonction desquelles les calculs ont été faits, anticipent des baisses annuelles du niveau général de mortalité.

Je suis certain que la Commission n'hésitera pas à vous faire savoir si d'autres analyses sont nécessaires.

Sincèrement vôtre,

L.M. Cornelis

cc : J.-C. Ménard (OCA)
B. Peacock (SCT)

Annexe A-1

Méthode I (hypothèses actuarielles économiques de 1998)

## Analyse du régime de pension des juges

| | | | | | Valeur actualisée des pensions à la retraite | | | Cumul des cotisations (4) à la retraite | Cumul des cotisations – proportion des pensions à la retraite | | | Coût annuel normal (5) nécessaire pour financer le fonds de pension | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Âge nomin. | Sexe | Âge retr. | Année retr. | Montant de pension (1) | Base (2) | Survivant (3) | Total | | Base | Survivant | Total | Base | Survivant | Total |
| | | | | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) |
| 40 | M | 60,0 | 2020 | 252 900 | 4 554 000 | 479 000 | 5 033 000 | 683 000 | 15,0 | 142,6 | 13,6 | 48,7 | 4,9 | 51,8 |
| 45 | M | 62,5 | 2017 | 224 800 | 3 765 000 | 451 000 | 4 216 000 | 633 000 | 14,2 | 118,2 | 12,6 | 49,4 | 5,9 | 55,3 |
| 50 | M | 65,0 | 2015 | 207 900 | 3 208 000 | 436 000 | 3 644 000 | 407 000 | 12,7 | 93,3 | 11,2 | 55,2 | 7,5 | 62,7 |
| 55 | M | 70,0 | 2015 | 207 900 | 2 708 000 | 448 000 | 3 158 000 | 407 000 | 15,0 | 90,8 | 12,9 | 46,6 | 7,7 | 54,3 |
| 60 | M | 75,0 | 2015 | 207 900 | 2 193 000 | 445 000 | 2 638 000 | 407 000 | 16,6 | 91,5 | 15,4 | 37,7 | 7,7 | 45,4 |
| 40 | F | 60,0 | 2020 | 252 900 | 4 614 000 | 158 000 | 4 972 000 | 683 000 | 14,2 | 432,3 | 13,7 | 49,3 | 1,6 | 50,9 |
| 45 | F | 62,5 | 2017 | 224 900 | 4 031 000 | 140 000 | 4 171 000 | 533 000 | 13,2 | 380,7 | 12,8 | 52,9 | 1,8 | 54,7 |
| 50 | F | 65,0 | 2015 | 207 900 | 3 487 000 | 126 000 | 3 613 000 | 407 000 | 11,7 | 323,0 | 11,3 | 60,0 | 2,2 | 62,2 |
| 55 | F | 70,0 | 2015 | 207 900 | 3 030 000 | 110 000 | 3 140 000 | 407 000 | 13,4 | 370,0 | 13,0 | 52,1 | 1,9 | 54,0 |
| 60 | F | 75,0 | 2015 | 207 900 | 2 554 000 | 90 000 | 2 644 000 | 407 000 | 15,9 | 452,2 | 15,4 | 43,0 | 1,5 | 45,4 |

(1) Montant de pension prévu au moment du départ à la retraite, en tenant pour acquis qu'il y aura une hausse du salaire des juges conformément aux prévisions de hausses salariales du rapport actuariel législatif de 1998 sur le régime de pensions. Le salaire présumé au 1er avril 2000 est de 179 100 $.
(2) Il s'agit de la valeur actualisée de la pension des juges à la retraite, en présumant que les taux d'intérêt et l'indexation des pensions correspondent aux hypothèses du rapport actuariel législatif de 1998.
(3) Il s'agit de la valeur actualisée de la pension du conjoint survivant qui sera payée le cas échéant au décès du pensionné représentatif. Cette valeur tient compte du fait que certains juges ne sont pas mariés et que d'autres sont veufs quand ils prennent leur retraite. Les hypothèses relatives à la proportion de juges mariés et à la mortalité des époux sont conformes aux hypothèses actuarielles législatives de 1998.
(4) Cumul des cotisations avec intérêt (aux taux d'intérêt présumés indiqués dans les hypothèses actuarielles législatives de 1998) à la retraite. Les cotisations annuelles ont été déterminées en prenant pour acquis que le salaire des juges serait haussé conformément aux prévisions de hausses salariales du rapport actuariel législatif de 1998.
(5) Le coût normal correspond au pourcentage normalisé du salaire qui doit être cotisé annuellement pour financer le fonds de pension. Une portion modeste du coût normal total provient de la cotisation des juges (7 % du salaire). Le solde (entre 38,4 % et 55,7 % du salaire dans les exemples du tableau) est pris en charge par le gouvernement.

Annexe A-II

Méthode II (taux d'intérêt de 6 %)

## Analyse du régime de pension des juges

| Âge nomin. | Sexe | Âge retr. | Année retr. | Montant de pension (1) | Valeur actualisée des pensions à la retraite | | | Cumul des cotisations (4) à la retraite | Cumul des cotisations – proportion des pensions à la retraite | | | Coût annuel normal (5) nécessaire pour financer le fonds de pension | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | Base (2) | Survivant (3) | Total | | Base | Survivant | Total | Base | Survivant | Total |
| | | | | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) |
| 40 | M | 60,0 | 2020 | 261 600 | 4 710 000 | 485 000 | 5 206 000 | 656 000 | 13,0 | 132,5 | 12,6 | 50,3 | 5,3 | 55,6 |
| 45 | M | 62,5 | 2017 | 232 600 | 3 890 000 | 467 000 | 4 357 000 | 507 000 | 13,0 | 106,6 | 11,6 | 53,7 | 8,4 | 60,1 |
| 50 | M | 65,0 | 2015 | 215 000 | 3 315 000 | 451 000 | 3 766 000 | 384 000 | 11,6 | 65,1 | 10,2 | 60,4 | 8,2 | 68,8 |
| 55 | M | 70,0 | 2015 | 215 000 | 2 799 000 | 463 000 | 3 262 000 | 384 000 | 13,7 | 62,9 | 11,6 | 51,0 | 8,4 | 59,4 |
| 60 | M | 75,0 | 2015 | 215 000 | 2 287 000 | 459 000 | 2 726 000 | 384 000 | 16,9 | 83,7 | 14,1 | 41,3 | 8,4 | 49,7 |
| 40 | F | 60,0 | 2020 | 261 600 | 4 977 000 | 164 000 | 5 141 000 | 656 000 | 13,2 | 400,0 | 12,8 | 53,1 | 1,8 | 54,9 |
| 45 | F | 62,5 | 2017 | 232 600 | 4 166 000 | 145 000 | 4 311 000 | 507 000 | 12,2 | 349,7 | 11,8 | 57,5 | 2,0 | 59,5 |
| 50 | F | 65,0 | 2015 | 215 000 | 3 604 000 | 131 000 | 3 735 000 | 384 000 | 10,7 | 283,1 | 10,3 | 65,7 | 2,4 | 68,1 |
| 55 | F | 70,0 | 2015 | 215 000 | 3 131 000 | 114 000 | 3 245 000 | 384 000 | 12,3 | 338,8 | 11,8 | 57,1 | 2,1 | 59,2 |
| 60 | F | 75,0 | 2015 | 215 000 | 2 640 000 | 83 000 | 2 733 000 | 384 000 | 14,6 | 412,9 | 14,1 | 48,1 | 1,7 | 49,8 |

(1) Montant de pension prévu au moment du départ à la retraite, en prenant pour acquis que le salaire des juges connaîtra une hausse annuelle de 4 %. Le salaire présumé au 1er avril 2000 est de 179 100 $.

(2) Il s'agit de la valeur actualisée de la pension des juges à la retraite; les taux d'intérêt et l'indexation des pensions sont présumés être de 6 % et de 3 % respectivement.

(3) Il s'agit de la valeur actualisée de la pension du conjoint survivant qui sera payée, le cas échéant, au décès du pensionné représentatif. Cette valeur tient compte du fait que certains juges ne sont pas mariés et que d'autres sont veufs au moment quand ils prennent leur retraite. Les hypothèses relatives à la proportion de juges mariés et à la mortalité des époux sont conformes aux hypothèses actuarielles législatives de 1998.

(4) Cumul des cotisations (7 % du salaire) avec intérêts (6 %) à la retraite. Les cotisations annuelles ont été calculées en fonction de la hausse salariale présumée de 4 %.

(5) Le coût normal correspond au pourcentage normalisé du salaire qui doit être cotisé annuellement pour financer le fonds de pension. Une portion modeste du coût normal total provient de la cotisation des juges (7 % du salaire). Le solde (entre 42,7 % et 51,6 % du salaire dans les exemples du tableau) est pris en charge par le gouvernement.

Annexe A-III

Méthode III (taux d'intérêt de 7,25 %)

## Analyse du régime de pension des juges

| | | | | | Valeur actualisée des pensions à la retraite | | | Cumul des cotisations (4) à la retraite | Cumul des cotisations – proportion des pensions à la retraite | | | Coût annuel norm... 5) nécessaire pour financer le fonds de pension | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Âge nomin. | Sexe | Âge retr. | Année retr. | Montant de pension (1) | Base (2) | Survivant (3) | Total | | Base | Survivant | Total | Base | Survivant | Total |
| | | | | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) |
| 40 | M | 60,0 | 2020 | 261 600 | 4 083 000 | 363 000 | 4 446 000 | 744 000 | 18,2 | 205,0 | 16,7 | 38,4 | 3,4 | 41,8 |
| 45 | M | 62,5 | 2017 | 232 600 | 3 407 000 | 351 000 | 3 758 000 | 566 000 | 16,6 | 161,3 | 15,1 | 42,1 | 4,3 | 46,4 |
| 50 | M | 65,0 | 2015 | 215 000 | 2 932 000 | 346 000 | 3 278 000 | 422 000 | 14,4 | 122,0 | 12,9 | 46,6 | 5,7 | 54,3 |
| 55 | M | 70,0 | 2015 | 215 000 | 2 523 000 | 369 000 | 2 882 000 | 422 000 | 16,7 | 114,4 | 14,6 | 41,9 | 6,1 | 48,0 |
| 60 | M | 75,0 | 2015 | 215 000 | 2 079 000 | 381 000 | 2 480 000 | 422 000 | 20,3 | 110,8 | 17,2 | 34,5 | 6,3 | 40,8 |
| 40 | F | 60,0 | 2020 | 261 600 | 4 276 000 | 128 000 | 4 404 000 | 744 000 | 17,4 | 581,3 | 16,9 | 40,2 | 1,2 | 41,4 |
| 45 | F | 62,5 | 2017 | 232 600 | 3 612 000 | 115 000 | 3 727 000 | 566 000 | 15,7 | 492,2 | 15,2 | 44,7 | 1,4 | 46,1 |
| 50 | F | 65,0 | 2015 | 215 000 | 3 153 000 | 108 000 | 3 259 000 | 422 000 | 13,4 | 396,1 | 12,9 | 52,3 | 1,8 | 54,1 |
| 55 | F | 70,0 | 2015 | 215 000 | 2 787 000 | 95 000 | 2 882 000 | 422 000 | 15,1 | 444,2 | 14,6 | 46,2 | 1,6 | 47,8 |
| 60 | F | 75,0 | 2015 | 215 000 | 2 391 000 | 80 000 | 2 471 000 | 422 000 | 17,6 | 527,5 | 17,1 | 39,7 | 1,3 | 41,0 |

(1) Montant de pension prévu au moment du départ à la retraite, en tenant pour acquis que le salaire des juges connaîtra une hausse annuelle de 4 %. Le salaire présumé au 1er avril 2000 est de 179 100 $.

(2) Il s'agit de la valeur actualisée de la pension des juges à la retraite; les taux d'intérêt et l'indexation des pensions sont présumés être de 7,25 % et de 3 % respectivement.

(3) Il s'agit de la valeur actualisée de la pension de conjoint survivant qui sera payée, le cas échéant, au décès du pensionné représentatif. Cette valeur tient compte du fait que certains juges ne sont pas mariés et que d'autres sont veufs quand ils prennent leur retraite. Les hypothèses relatives à la proportion de juges mariés et à la mortalité des époux sont conformes aux hypothèses actuarielles législatives de 1998.

(4) Cumul des cotisations (7 % du salaire) avec intérêts (7,25 %) à la retraite. Les cotisations annuelles ont été calculées en fonction de la hausse salariale présumée de 4 %.

(5) Le coût normal correspond au pourcentage normalisé du salaire qui doit être cotisé annuellement pour financer le fonds de pension. Une portion modeste du coût normal total provient de la cotisation des juges (7 % du salaire). Le solde (entre 33,8 % et 47,3 % du salaire dans les exemples du tableau) est pris en charge par le gouvernement.

Annexe A-IV

Juge typique (méthodes I, II et III)

## Analyse du régime de pension des juges

| | Âge nom. | Sexe | Âge retr. | Année retr. | Montant de pension (1) | Valeur actualisée des pensions à la retraite | | | Cumul des cotisations (4) à la retraite | Cumul des cotisations – proportion des pensions à la retraite | | | Coût annuel normal (5) nécessaire pour financer le fonds de pension | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | Base (2) | Survivant (3) | Total | | Base | Survivant | Total | Base | Survivant | Total |
| | | | | | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | (%) | (%) | (%) | | | (%) |
| Méth. I | 50 | M | 72,0 | 2022 | 273 600 | 3 394 000 | 668 000 | 3 962 000 | 824 000 | 24,3 | 145,1 | 20,8 | 26,6 | 4,8 | 33,6 |
| | 50 | F | 72,0 | 2022 | 273 600 | 3 797 000 | 132 000 | 3 929 000 | 824 000 | 21,7 | 824,2 | 21,0 | 32,3 | 1,1 | 33,4 |
| Méth. II | 50 | M | 72,0 | 2022 | 283 000 | 3 510 000 | 588 000 | 4 098 000 | 785 000 | 22,4 | 133,5 | 19,2 | 31,3 | 5,2 | 36,5 |
| | 50 | F | 72,0 | 2022 | 283 000 | 3 928 000 | 136 000 | 4 064 000 | 785 000 | 20,0 | 577,2 | 19,3 | 35,0 | 1,2 | 36,2 |
| Méth. III | 50 | M | 72,0 | 2022 | 283 000 | 3 178 000 | 475 000 | 3 653 000 | 903 000 | 28,4 | 190,1 | 24,7 | 24,6 | 3,7 | 28,3 |
| | 50 | F | 72,0 | 2022 | 283 000 | 3 518 000 | 115 000 | 3 631 000 | 903 000 | 25,7 | 785,2 | 24,9 | 27,3 | 0,9 | 28,2 |

(1) Montant de pension prévu au moment du départ à la retraite. La méthode I présume que le salaire des juges est haussé conformément aux prévisions de hausses salariales du rapport actuariel législatif de 1998 sur le régime de pension. Le salaire présumé au 1er avril 2000 est de 179 100 $.
(2) Il s'agit de la valeur actualisée de la pension des juges à la retraite. Pour la méthode I, les taux d'intérêt et l'indexation des pensions sont présumés correspondre aux hypothèses actuarielles législatives de 1998. Pour les méthodes II et III, ils sont respectivement de 6 % et de 3 % par année.
(3) Il s'agit de la valeur actualisée de la pension du conjoint survivant qui sera payée, le cas échéant, au décès du pensionné représentatif. Cette valeur tient compte du fait que certains juges ne sont pas mariés et que d'autres sont veufs quand ils prennent leur retraite.
(4) Cumul des cotisations avec intérêts (méthode 1 : taux selon les hypothèses actuarielles législatives de 1998; méthode II : 6 %; méthode III : 7,25 %) à la retraite. Les cotisations annuelles ont été calculées en fonction des hypothèses relatives aux salaires des juges (méthode I : hausse salariale selon les hypothèses actuarielles législatives de 1998; méthodes II et III : 4 %)
(5) Le coût normal correspond au pourcentage normalisé du salaire qui doit être cotisé annuellement pour financer le fonds de pension. Une portion modeste du coût normal total provient de la cotisation des juges (7 % du salaire). Le solde est pris en charge par le gouvernement.

Annexe B-I

Méthode I (hypothèses actuarielles économiques de 1998)

## Analyse du régime de pension des SM-3

| | | | | Montant pour pension de base (1) | | | Valeur actualisée (2) du droit à pension | | | Cumul des cotisations (3) à la retraite des SM-3 | | | Cumul des cotisations – % de la valeur actualisée | | | Coût annuel normal (4) nécessaire pour financer le fonds de pension | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Âge nom. | Sexe | Âge retr. | Année retr. | LPFP | ARS | Total | LPFP | ARS | Total | LPFP | ARS | Total | LPFP | ARS | Total | LPFP | ARS | Total |
| | | | | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) |
| 40 | M | 60,0 | 2020 | 124 800 (5) | 87 800 | 192 400 | 2 294 000 | 1 217 000 | 3 511 000 | 659 000 | | 659 000 | 28,7 | | 18,8 | 23,5 | 12,5 | 38,0 |
| 45 | M | 62,5 | 2017 | 99 200 (5) | 81 300 | 160 500 | 1 680 000 | 1 027 000 | 2 707 000 | 515 000 | | 515 000 | 30,7 | | 19,0 | 22,0 | 13,5 | 36,5 |
| 50 | M | 65,0 | 2015 | 76 900 | 55 500 | 132 400 | 1 187 000 | 856 000 | 2 043 000 | 393 000 | | 393 000 | 33,1 | | 19,2 | 20,4 | 14,7 | 35,1 |
| 55 | M | 70,0 | 2015 | 76 900 | 55 500 | 132 400 | 1 002 000 | 723 000 | 1 725 000 | 393 000 | | 393 000 | 39,2 | | 22,8 | 17,3 | 12,4 | 29,7 |
| 60 | M | 75,0 | 2015 | 76 900 | 55 500 | 132 400 | 811 000 | 585 000 | 1 396 000 | 393 000 | | 393 000 | 48,5 | | 28,2 | 13,9 | 10,1 | 24,0 |
| 40 | F | 60,0 | 2020 | 124 800 (5) | 87 800 | 192 400 | 2 423 000 | 1 287 000 | 3 710 000 | 659 000 | | 659 000 | 27,2 | | 17,8 | 24,9 | 13,2 | 38,1 |
| 45 | F | 62,5 | 2017 | 99 200 (5) | 81 300 | 160 500 | 1 798 000 | 1 099 000 | 2 897 000 | 515 000 | | 515 000 | 28,6 | | 17,8 | 23,6 | 14,4 | 36,0 |
| 50 | F | 65,0 | 2015 | 76 900 | 55 500 | 132 400 | 1 290 000 | 931 000 | 2 221 000 | 393 000 | | 393 000 | 30,5 | | 17,7 | 22,2 | 16,0 | 36,2 |
| 55 | F | 70,0 | 2015 | 76 900 | 55 500 | 132 400 | 1 121 000 | 809 000 | 1 930 000 | 393 000 | | 393 000 | 35,1 | | 20,4 | 19,3 | 13,9 | 33,2 |
| 60 | F | 75,0 | 2015 | 76 900 | 55 500 | 132 400 | 945 000 | 882 000 | 1 627 000 | 393 000 | | 393 000 | 41,6 | | 24,2 | 16,3 | 11,7 | 26,0 |

(1) Montant de pension prévu au moment du départ à la retraite, en tenant pour acquis que le salaire des SM-3 et le MGAP augmenteront conformément aux prévisions de hausses salariales du rapport actuariel législatif de 1998 sur le régime de pensions. Le salaire présumé au 1er avril 2000 est de 179 100 $. Le MGAP pour 2000 équivaut à 37 600 $.

(2) Il s'agit de la valeur actualisée de la pension des SM-3 à la retraite (sans compter la pension du conjoint survivant) en présumant que les taux d'intérêt et l'indexation des pensions correspondent aux hypothèses du rapport actuariel législatif de 1998.

(3) Cumul des cotisations LPFP (4 % - 7 % du salaire) avec intérêts (selon les taux prévus dans les hypothèses actuarielles législatives de 1998) au moment de la retraite. Le calcul des cotisations LPFP annuelles présume que le salaire des SM-3 et le MGAP augmenteront conformément aux prévisions de hausses salariales du rapport actuariel législatif de 1998.

(4) Le coût normal correspond au pourcentage normalisé du salaire qui doit être cotisé annuellement pour financer le fonds de pension. Une portion du coût normal total provient de la cotisation LPFP du SM-3 (de 4 à 7,5 % du salaire, qui se résume à un taux fixe de 6,6 %). Le solde (entre 17,2 % et 31,4 % du salaire dans les exemples du tableau) est pris en charge par le gouvernement.

(5) Il s'agit de la pension non indexée payable à 65 ans après les déductions du RPC. Cela exclut la prestation de raccordement minime payable à partir du moment de la retraite jusqu'à 65 ans. Toutefois, la prestation de raccordement a été évaluée et a été incluse dans la valeur actualisée de la pension de base LPFP.

Annexe B-II

Méthode II (taux d'intérêt à 6 %)

## Analyse du régime de pension des SM-3

| Âge nom. | Sexe | Âge ret. | Année ret. | Montant pour pension de base (1) | | | Valeur actualisée (2) du droit à pension | | | Cumul des cotisations (3) à la retraite des SM-3 | | | Cumul des cotisations – % de la valeur actualisée | | | Coût annuel normal (4) nécessaire pour financer le fonds de pension | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | LPFP | ARS | Total | LPFP | ARS | Total | LPFP | ARS | Total | LPFP | ARS | Total | LPFP | ARS | Total |
| | | | | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) |
| 40 | M | 60,0 | 2020 | 129 300 (5) | 69 900 | 199 200 | 2 376 000 | 1 259 000 | 3 635 000 | 634 000 | | 634 000 | 26,7 | | 17,4 | 25,4 | 13,4 | 38,8 |
| 45 | M | 62,5 | 2017 | 102 700 (5) | 63 400 | 166 100 | 1 737 000 | 1 060 000 | 2 797 000 | 490 000 | | 490 000 | 28,2 | | 17,5 | 24,0 | 14,6 | 38,6 |
| 50 | M | 65,0 | 2015 | 79 700 | 57 400 | 137 100 | 1 229 000 | 865 000 | 2 114 000 | 371 000 | | 371 000 | 30,2 | | 17,5 | 22,4 | 16,1 | 38,5 |
| 55 | M | 70,0 | 2015 | 79 700 | 57 400 | 137 100 | 1 038 000 | 747 000 | 1 785 000 | 371 000 | | 371 000 | 35,7 | | 20,8 | 18,9 | 13,6 | 32,5 |
| 60 | M | 75,0 | 2015 | 79 700 | 57 400 | 137 100 | 840 000 | 605 000 | 1 445 000 | 371 000 | | 371 000 | 44,2 | | 25,7 | 15,3 | 11,0 | 26,3 |
| 40 | F | 60,0 | 2020 | 129 300 (5) | 69 900 | 199 200 | 2 508 000 | 1 330 000 | 3 836 000 | 634 000 | | 634 000 | 25,3 | | 16,5 | 26,8 | 14,2 | 41,0 |
| 45 | F | 62,5 | 2017 | 102 700 (5) | 63 400 | 166 100 | 1 859 000 | 1 136 000 | 2 995 000 | 490 000 | | 490 000 | 26,4 | | 16,4 | 25,6 | 15,7 | 41,3 |
| 50 | F | 65,0 | 2015 | 79 700 | 57 400 | 137 100 | 1 338 000 | 982 000 | 2 298 000 | 371 000 | | 371 000 | 27,8 | | 16,1 | 24,4 | 17,5 | 41,9 |
| 55 | F | 70,0 | 2015 | 79 700 | 57 400 | 137 100 | 1 161 000 | 836 000 | 1 997 000 | 371 000 | | 371 000 | 32,0 | | 18,6 | 21,2 | 15,2 | 36,4 |
| 60 | F | 75,0 | 2015 | 79 700 | 57 400 | 137 100 | 979 000 | 705 000 | 1 684 000 | 371 000 | | 371 000 | 37,9 | | 22,0 | 17,6 | 12,9 | 30,7 |

(1) Montant de pension prévu au moment du départ à la retraite, en tenant pour acquis que le salaire des SM-3 et le MGAP augmenteront de 4 % par année. Le salaire présumé au 1er avril 2000 est de 179 100 $. Le MGAP pour 2000 équivaut à 37 600 $.

(2) Il s'agit de la valeur actualisée de la pension des SM-3 à la retraite (sans compter la pension du conjoint survivant) en présumant que les taux d'intérêt et l'indexation des pensions sont de 6 % et de 3 % respectivement.

(3) Cumul des cotisations LPFP (4 % - 7 % du salaire) avec intérêts (6 %) au moment de la retraite. Le calcul des cotisations LPFP annuelles présume que le salaire des SM-3 et le MGAP augmenteront de 4 % par année.

(4) Le coût normal correspond au pourcentage normalisé du salaire qui doit être cotisé annuellement pour financer le fonds de pension. Une portion du coût normal total provient de la cotisation LPFP du SM-3 (de 4 à 7,5 % du salaire, qui se résume à un taux fixe de 6,6 %). Le solde (entre 19,5 % et 35,1 % du salaire dans les exemples du tableau) est pris en charge par le gouvernement.

(5) Il s'agit de la pension non indexée payable à 65 ans après les déductions du RPC. Cela exclut la prestation de raccordement minime payable à partir du moment de la retraite jusqu'aux 65 ans. Toutefois, la prestation de raccordement a été évaluée et a été incluse dans la valeur actualisée de la pension de base LPFP.

Annexe B-III

Méthode III (taux d'intérêt à 7,25 %)

## Analyse du régime de pension des SM-3

| Âge nom. | Sexe | Âge retr. | Année retr. | Montant pour pension de base (1) | | | Valeur actualisée (2) du droit à pension | | | Cumul des cotisations (3) à la retraite des SM-3 | | | Cumul des cotisations – % de la valeur actualisée | | | Coût annuel normal (4) nécessaire pour financer le fonds de pension | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | LPFP | ARS | Total | LPFP | ARS | Total | LPFP | ARS | Total | LPFP | ARS | Total | LPFP | ARS | Total |
| | | | | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) |
| 40 | M | 60,0 | 2020 | 129 300 (5) | 69 900 | 199 200 | 2 085 000 | 1 091 000 | 3 156 000 | 719 000 | | 719 000 | 34,8 | | 22,8 | 19,4 | 10,3 | 29,7 |
| 45 | M | 62,5 | 2017 | 102 700 (5) | 63 400 | 186 100 | 1 523 000 | 929 000 | 2 452 000 | 547 000 | | 547 000 | 35,9 | | 22,3 | 18,8 | 11,5 | 30,3 |
| 50 | M | 65,0 | 2015 | 79 700 | 57 400 | 137 100 | 1 087 000 | 783 000 | 1 870 000 | 408 000 | | 408 000 | 37,5 | | 21,8 | 18,0 | 13,0 | 31,0 |
| 55 | M | 70,0 | 2015 | 79 700 | 57 400 | 137 100 | 935 000 | 674 000 | 1 609 000 | 408 000 | | 408 000 | 43,6 | | 25,4 | 15,5 | 11,2 | 26,7 |
| 60 | M | 75,0 | 2015 | 79 700 | 57 400 | 137 100 | 771 000 | 565 000 | 1 326 000 | 408 000 | | 408 000 | 52,9 | | 30,8 | 12,8 | 9,2 | 22,0 |
| 40 | F | 60,0 | 2020 | 129 300 (5) | 69 900 | 199 200 | 2 160 000 | 1 143 000 | 3 303 000 | 719 000 | | 719 000 | 33,3 | | 21,8 | 20,3 | 10,8 | 31,1 |
| 45 | F | 62,5 | 2017 | 102 700 (5) | 63 400 | 166 100 | 1 614 000 | 885 000 | 2 509 000 | 547 000 | | 547 000 | 33,9 | | 21,0 | 19,9 | 12,2 | 32,1 |
| 50 | F | 65,0 | 2015 | 79 700 | 57 400 | 137 100 | 1 169 000 | 842 000 | 2 011 000 | 408 000 | | 408 000 | 34,9 | | 20,3 | 19,4 | 14,0 | 33,4 |
| 55 | F | 70,0 | 2015 | 79 700 | 57 400 | 137 100 | 1 033 000 | 744 000 | 1 777 000 | 408 000 | | 408 000 | 39,5 | | 23,0 | 17,1 | 12,4 | 29,5 |
| 60 | F | 75,0 | 2015 | 79 700 | 57 400 | 137 100 | 886 000 | 638 000 | 1 524 000 | 408 000 | | 408 000 | 46,0 | | 26,8 | 14,7 | 10,6 | 25,3 |

(1) Montant de pension prévu au moment du départ à la retraite, en tenant pour acquis que le salaire des SM-3 et le MGAP augmenteront de 4 % par année. Le salaire présumé au 1er avril 2000 est de 179 100 $. Le MGAP pour 2000 équivaut à 37 600 $.

(2) Il s'agit de la valeur actualisée de la pension des SM-3 à la retraite (sans compter la pension du conjoint survivant) en présumant que les taux d'intérêt et l'indexation des pensions sont de 7,25 % et de 3 % respectivement.

(3) Cumul des cotisations LPFP (4 % - 7 % du salaire) avec intérêts (7,25 %) au moment de la retraite. Le calcul des cotisations LPFP annuelles présume que le salaire des SM-3 et le MGAP augmenteront de 4 % par année.

(4) Le coût normal correspond au pourcentage normalisé du salaire qui doit être cotisé annuellement pour financer le fonds de pension. Une portion du coût normal total provient de la cotisation LPFP du SM-3 (de 4 à 7,5 % du salaire, qui se résume à un taux fixe de 6,6 %). Le solde (entre 15,2 % et 26,6 % du salaire dans les exemples du tableau) est pris en charge par le gouvernement.

(5) Il s'agit de la pension non indexée payable à 65 ans après les déductions du RPC. Cela exclut la prestation de raccordement minime payable à partir du moment de la retraite jusqu'aux 65 ans. Toutefois, la prestation de raccordement a été évaluée et a été incluse dans la valeur actualisée de la pension de base LPFP.

Annexe C-I

Méthode I (hypothèses actuarielles économiques de 1998)

## Analyse du régime de pension complet (base + conjoint survivant) des SM-3

| Âge nom. | Sexe | Âge ret. | Année ret. | Montant pour pension de base (1) | | | Valeur actualisée (2) du droit à pension | | | Cumul des cotisations (3) à la retraite des SM-3 | | | Cumul des cotisations - % de la valeur actualisée | | | Coût annuel normal (4) nécessaire pour financer le fonds de pension | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | LPFP | ARS | Total | LPFP | ARS | Total | LPFP | ARS | Total | LPFP | ARS | Total | LPFP | ARS | Total |
| | | | | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) |
| 40 | M | 60,0 | 2020 | 124 800 (5) | 67 600 | 192 400 | 2 550 000 | 1 345 000 | 3 895 000 | 659 000 | | 659 000 | 25,8 | | 16,9 | 26,2 | 13,6 | 40,0 |
| 45 | M | 62,5 | 2017 | 99 200 (5) | 61 300 | 160 500 | 1 895 000 | 1 150 000 | 3 045 000 | 515 000 | | 515 000 | 27,2 | | 16,9 | 24,8 | 16,1 | 40,0 |
| 50 | M | 65,0 | 2015 | 76 900 | 55 500 | 132 400 | 1 362 000 | 972 000 | 2 334 000 | 393 000 | | 393 000 | 28,9 | | 16,8 | 23,4 | 16,7 | 40,1 |
| 55 | M | 70,0 | 2015 | 76 900 | 55 500 | 132 400 | 1 182 000 | 843 000 | 2 025 000 | 393 000 | | 393 000 | 33,2 | | 19,4 | 20,3 | 14,5 | 34,6 |
| 60 | M | 75,0 | 2015 | 76 900 | 55 500 | 132 400 | 989 000 | 704 000 | 1 893 000 | 393 000 | | 393 000 | 39,7 | | 23,2 | 17,0 | 12,1 | 29,1 |
| 40 | F | 60,0 | 2020 | 124 800 (5) | 67 600 | 192 400 | 2 507 000 | 1 329 000 | 3 836 000 | 659 000 | | 659 000 | 26,3 | | 17,2 | 25,7 | 13,6 | 39,3 |
| 45 | F | 62,5 | 2017 | 99 200 (5) | 61 300 | 160 500 | 1 885 000 | 1 137 000 | 3 002 000 | 515 000 | | 515 000 | 27,6 | | 17,2 | 24,5 | 14,9 | 39,4 |
| 50 | F | 65,0 | 2015 | 76 900 | 55 500 | 132 400 | 1 340 000 | 985 000 | 2 305 000 | 393 000 | | 393 000 | 29,3 | | 17,0 | 23,0 | 16,6 | 39,6 |
| 55 | F | 70,0 | 2015 | 76 900 | 55 500 | 132 400 | 1 185 000 | 838 000 | 2 003 000 | 393 000 | | 393 000 | 33,7 | | 19,6 | 20,1 | 14,4 | 34,5 |
| 60 | F | 75,0 | 2015 | 76 900 | 55 500 | 132 400 | 981 000 | 706 000 | 1 887 000 | 393 000 | | 393 000 | 40,1 | | 23,3 | 18,9 | 12,1 | 29,0 |

(1) Montant de pension prévu au moment du départ à la retraite, en tenant pour acquis que le salaire des SM-3 et le MGAP augmenteront conformément aux prévisions de hausses salariales du rapport actuariel législatif de 1998. Le salaire présumé au 1er avril 2000 est de 179 100 $. Le MGAP pour 2000 équivaut à 37 600 $.

(2) Il s'agit de la valeur actualisée de la pension des SM-3 à la retraite en présumant que les taux d'intérêt et l'indexation des pensions sont conformes aux hypothèses actuarielles législatives de 1998. Cette valeur comprend la valeur actualisée de la pension du conjoint survivant qui sera payée, le cas échéant, au décès du pensionné représentatif. Cette valeur tient compte du fait que certains juges ne sont pas mariés et que d'autres sont veufs quand ils prennent leur retraite. Les hypothèses relatives à la proportion de juges mariés et à la mortalité des époux sont conformes aux hypothèses actuarielles législatives de 1998.

(3) Cumul des cotisations LPFP (4 % - 7 % du salaire) avec intérêts (selon les taux prévus dans les hypothèses actuarielles législatives de 1998) au moment de la retraite. Le calcul des cotisations LPFP annuelles présume que le salaire des SM-3 et le MGAP augmenteront conformément aux prévisions de hausses salariales du rapport actuariel législatif de 1998.

(4) Le coût normal correspond au pourcentage normalisé du salaire qui doit être cotisé annuellement pour financer le fonds de pension. Une portion du coût normal total provient de la cotisation LPFP du SM-3 (de 4 à 7,5 % du salaire). Le solde (entre 22,2 % et 33,3 % du salaire dans les exemples du tableau) est pris en charge par le gouvernement.

(5) Il s'agit de la pension non indexée payable à 65 ans après les déductions du RPC. Cela exclut la prestation de raccordement minime payable à partir du moment de la retraite jusqu'aux 65 ans. Toutefois, la prestation de raccordement a été évaluée et a été incluse dans la valeur actualisée de la pension de base LPFP.

Annexe C-II

Méthode II (taux d'intérêt à 6 %)

## Analyse du régime de pension complet (base + conjoint survivant) des SM-3

| Âge nom. | Sexe | Âge retr. | Année retr. | Montant pour pension de base (1) | | | Valeur actualisée (2) du droit à pension | | | Cumul des cotisations (3) à la retraite des SM-3 | | | Cumul des cotisations – % de la valeur actualisée | | | Coût annuel normal (4) nécessaire pour financer le fonds de pension | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | LPFP | ARS | Total | LPFP | ARS | Total | LPFP | ARS | Total | LPFP | ARS | Total | LPFP | ARS | Total |
| | | | | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) |
| 40 | M | 60,0 | 2020 | 129 300 | 69 900 | 199 200 | 2 841 000 | 1 391 000 | 4 032 000 | 634 000 | | 634 000 | 24,0 | | 15,7 | 28,2 | 14,8 | 43,0 |
| 45 | M | 62,5 | 2017 | 102 700 | 63 400 | 166 100 | 1 960 000 | 1 187 000 | 3 147 000 | 490 000 | | 490 000 | 25,0 | | 15,6 | 27,0 | 16,4 | 43,4 |
| 50 | M | 65,0 | 2015 | 79 700 | 57 400 | 137 100 | 1 410 000 | 1 005 000 | 2 415 000 | 371 000 | | 371 000 | 26,3 | | 15,4 | 25,7 | 18,3 | 44,0 |
| 55 | M | 70,0 | 2015 | 79 700 | 57 400 | 137 100 | 1 224 000 | 871 000 | 2 095 000 | 371 000 | | 371 000 | 30,3 | | 17,7 | 22,3 | 15,9 | 38,2 |
| 60 | M | 75,0 | 2015 | 79 700 | 57 400 | 137 100 | 1 024 000 | 728 000 | 1 762 000 | 371 000 | | 371 000 | 36,2 | | 21,2 | 18,3 | 13,3 | 31,9 |
| 40 | F | 60,0 | 2020 | 129 300 | 69 900 | 199 200 | 2 596 000 | 1 374 000 | 3 970 000 | 634 000 | | 634 000 | 24,4 | | 18,0 | 27,7 | 14,7 | 42,4 |
| 45 | F | 62,5 | 2017 | 102 700 | 63 400 | 166 100 | 1 928 000 | 1 178 000 | 3 104 000 | 490 000 | | 490 000 | 25,4 | | 15,8 | 26,6 | 16,2 | 42,8 |
| 50 | F | 65,0 | 2015 | 79 700 | 57 400 | 137 100 | 1 389 000 | 997 000 | 2 386 000 | 371 000 | | 371 000 | 26,7 | | 15,5 | 25,3 | 18,2 | 43,5 |
| 55 | F | 70,0 | 2015 | 79 700 | 57 400 | 137 100 | 1 207 000 | 866 000 | 2 073 000 | 371 000 | | 371 000 | 30,7 | | 17,9 | 22,0 | 15,7 | 37,7 |
| 60 | F | 75,0 | 2015 | 79 700 | 57 400 | 137 100 | 1 018 000 | 730 000 | 1 746 000 | 371 000 | | 371 000 | 36,5 | | 21,2 | 18,5 | 13,3 | 31,8 |

(1) Montant de pension prévu au moment du départ à la retraite, en tenant pour acquis que le salaire des SM-3 et le MGAP augmenteront de 4 % par année. Le salaire présumé au 1er avril 2000 est de 179 100 $. Le MGAP pour 2000 équivaut à 37 600 $.

(2) Il s'agit de la valeur actualisée de la pension des SM-3 à la retraite en présumant que les taux d'intérêt et l'indexation des pensions sont de 6 % et de 3 % par année. Cette valeur comprend la valeur actualisée de la pension du conjoint survivant qui sera payée, le cas échéant, au décès du pensionné représentatif. Cette valeur tient compte du fait que certains juges ne sont pas mariés et que d'autres sont veufs quand ils prennent leur retraite. Les hypothèses relatives à la proportion de juges mariés et à la mortalité des époux sont conformes aux hypothèses actuarielles législatives de 1998.

(3) Cumul des cotisations LPFP (4 % - 7 % du salaire) avec intérêts (6 %) au moment de la retraite. Le calcul des cotisations LPFP annuelles présume que le salaire des SM-3 et le MGAP augmenteront de 4 % par année.

(4) Le coût normal correspond au pourcentage normalisé du salaire qui doit être cotisé annuellement pour financer le fonds de pension. Une portion du coût normal total provient de la cotisation LPFP du SM-3 (de 4 à 7,5 % du salaire, qui se résume à un taux fixe de 6,6 %). Le solde (entre 25,0 % et 37,2 % du salaire dans les exemples du tableau) est pris en charge par le gouvernement.

(5) Il s'agit de la pension non indexée payable à 65 ans après les déductions du RPC. Cela exclut la prestation de raccordement minime payable à partir du moment de la retraite jusqu'aux 65 ans. Toutefois, la prestation de raccordement a été évaluée et a été incluse dans la valeur actualisée de la pension de base LPFP.

Annexe C-III

**Méthode III (taux d'intérêt à 7,25 %)**

## Analyse du régime de pensions complet (base + survivant) des SM-3

| | | | | Montant pour pension de base (1) | | | Valeur actualisée (2) du droit à pension | | | Cumul des cotisations (3) à la retraite des SM-3 | | | Cumul des cotisations – % de la valeur actualisée | | | Coût annuel normal (4) nécessaire pour financer le fonds de pension | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Âge nom. | Sexe | Âge retr. | Année retr. | LPFP | ARS | Total | LPFP | ARS | Total | LPFP | ARS | Total | LPFP | ARS | Total | LPFP | ARS | Total |
| | | | | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | ($) | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) | (%) |
| 40 | M | 60,0 | 2020 | 129 300 | 69 900 | 199 200 | 2 259 000 | 1 188 000 | 3 447 000 | 719 000 | | 719 000 | 31,8 | | 20,9 | 21,3 | 11,2 | 32,5 |
| 45 | M | 62,5 | 2017 | 102 700 | 63 400 | 166 100 | 1 690 000 | 1 025 000 | 2 715 000 | 547 000 | | 547 000 | 32,4 | | 20,1 | 20,9 | 12,7 | 33,6 |
| 50 | M | 65,0 | 2015 | 79 700 | 57 400 | 137 100 | 1 226 000 | 875 000 | 2 101 000 | 408 000 | | 408 000 | 33,3 | | 19,4 | 20,4 | 14,5 | 34,9 |
| 55 | M | 70,0 | 2015 | 79 700 | 57 400 | 137 100 | 1 063 000 | 773 000 | 1 856 000 | 408 000 | | 408 000 | 37,7 | | 22,0 | 18,0 | 12,8 | 30,8 |
| 60 | M | 75,0 | 2015 | 79 700 | 57 400 | 137 100 | 924 000 | 657 000 | 1 581 000 | 408 000 | | 408 000 | 44,2 | | 25,8 | 15,3 | 10,9 | 26,2 |
| 40 | F | 60,0 | 2020 | 129 300 | 69 900 | 199 200 | 2 226 000 | 1 177 000 | 3 405 000 | 719 000 | | 719 000 | 32,3 | | 21,1 | 21,0 | 11,1 | 32,1 |
| 45 | F | 62,5 | 2017 | 102 700 | 63 400 | 166 100 | 1 669 000 | 1 018 000 | 2 665 000 | 547 000 | | 547 000 | 32,6 | | 20,4 | 20,6 | 12,6 | 33,2 |
| 50 | F | 65,0 | 2015 | 79 700 | 57 400 | 137 100 | 1 211 000 | 870 000 | 2 081 000 | 408 000 | | 408 000 | 33,7 | | 19,6 | 20,1 | 14,4 | 34,5 |
| 55 | F | 70,0 | 2015 | 79 700 | 57 400 | 137 100 | 1 071 000 | 769 000 | 1 640 000 | 408 000 | | 408 000 | 38,1 | | 22,2 | 17,8 | 12,7 | 30,5 |
| 60 | F | 75,0 | 2015 | 79 700 | 57 400 | 137 100 | 916 000 | 659 000 | 1 577 000 | 408 000 | | 408 000 | 44,4 | | 25,9 | 15,3 | 10,9 | 26,2 |

(1) Montant de pension prévu au moment de la retraite, en tenant pour acquis que le salaire des SM-3 et le MGAP augmenteront de 4 % par année. Le salaire présumé au 1er avril 2000 est de 179 100 $. Le MGAP pour 2000 équivaut à 37 600 $.

(2) Il s'agit de la valeur actualisée de la pension des SM-3 à la retraite en présumant que les taux d'intérêt et l'indexation des pensions sont de 7,25 % et de 3 % par année. Cette valeur comprend la valeur actualisée de la pension du conjoint survivant qui sera payée, le cas échéant, au décès du pensionné représentatif. Cette valeur tient compte du fait que certains juges ne sont pas mariés et que d'autres sont veufs quand ils prennent leur retraite. Les hypothèses relatives à la proportion de juges mariés et à la mortalité des époux sont conformes aux hypothèses actuarielles législatives de 1998.

(3) Cumul des cotisations LPFP (4 % - 7 % du salaire) avec intérêts (7,25 %) au moment de la retraite. Le calcul des cotisations LPFP annuelles présume que le salaire des SM-3 et le MGAP augmenteront de 4 % par année.

(4) Le coût normal correspond au pourcentage normalisé du salaire qui doit être cotisé annuellement pour financer le fonds de pension. Une portion du coût normal total provient de la cotisation LPFP du SM-3 (de 4 à 7,5 % du salaire, qui se résume à un taux de 6,6 %). Le solde (entre 19,4 % et 28,2 % du salaire dans les exemples du tableau) est pris en charge par le gouvernement.

(5) Il s'agit de la pension non indexée payable à 65 ans après les déductions du RPC. Cela exclut la prestation de raccordement minime payable à partir du moment de la retraite jusqu'aux 65 ans. Toutefois, la prestation de raccordement a été évaluée et a été incluse dans la valeur actualisée de la pension de base LPFP.

Annexe D

**Espérance de vie des juges**

| Âge nomin. | Âge retraite | Année retraite | Années cotisation | Années prévues comme pensionné(e) Hommes | Femmes |
|---|---|---|---|---|---|
| 40 | 60,0 | 2020 | 20,0 | 27,1 | 29,5 |
| 45 | 62,5 | 2017 | 17,5 | 24,4 | 27,0 |
| 50 | 65,0 | 2015 | 15,0 | 21,8 | 24,5 |
| 55 | 70,0 | 2015 | 15,0 | 17,4 | 20,2 |
| 60 | 72,0 | 2022 | 22,0 | 16,3 | 18,9 |
| 65 | 75,0 | 2015 | 15,0 | 13,4 | 16,2 |

Ces prévisions en terme d'espérance de vie ont été calculées en fonction des hypothèses de mortalité établies dans le rapport actuariel législatif sur le régime de pension des juges. La méthode suppose une diminution du taux de mortalité pour les années ultérieures à 1998. Ces prévisions sur l'espérance de vie se calculent donc en fonction de l'année de retraite.

À titre de comparaison, nous avons préparé un deuxième ensemble de données relatives à l'espérance de vie; celui-ci est établi selon l'hypothèse où tous les juges prennent leur retraite en 2000.

| Âge nomin. | Âge retraite | Année retraite | Années cotisation | Années prévues comme pensionné(e) Hommes | Femmes |
|---|---|---|---|---|---|
| 40 | 60,0 | 2000 | 20,0 | 24,9 | 28,3 |
| 45 | 62,5 | 2000 | 17,5 | 22,5 | 25,9 |
| 50 | 65,0 | 2000 | 15,0 | 20,2 | 23,6 |
| 55 | 70,0 | 2000 | 15,0 | 16,0 | 19,4 |
| 60 | 72,0 | 2000 | 22,0 | 14,5 | 17,8 |
| 65 | 75,0 | 2000 | 15,0 | 12,3 | 15,4 |

Fichier : P6120-5

18 avril 2000

M. David Sgayias, c.r.
Avocat général principal, Section du litige civil
Ministère de la Justice
Bureau 2371
284, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

**Objet : ratio prestations/cotisations lié aux régimes de retraite à prestations déterminées**

Cher David,

Au moment de la retraite d'un participant à un régime de retraite à prestations déterminées, la valeur actualisée du droit à pension peut être calculée selon la méthode d'évaluation actuarielle, c'est-à-dire en fonction d'hypothèses démographiques et économiques. Cette valeur peut ensuite être établie selon le produit des cotisations obligatoires accumulées du participant. En outre, les dispositions du régime influent sur le ratio : par exemple, le ratio sera infini dans le cas d'un régime non contributif. Il importe de préciser que le ratio peut également varier de façon considérable d'un participant à l'autre, et ce à l'intérieur d'un même régime. L'objet de la présente lettre consiste à faire état des raisons de ces écarts.

De façon à simplifier la question, l'exemple ci-dessous portera sur un régime dont la formule de calcul de la prestation est la suivante :

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Années de service donnant droit à pension | X | Prestations constituées | X | Salaire moyen de fin de carrière |

Par exemple, en vertu de la Loi sur la pension de la fonction publique (LPFP), un participant pourrait prendre sa retraite après 30 ans de service donnant droit à pension, avec un salaire moyen de fin de carrière de 50 000 $. Moyennant des prestations constituées de 2 %, la pension initiale serait de 30 000 $ par an.

Le fondement de la formule qui précède est le suivant : le montant de la pension, ainsi que la valeur actualisée du droit à pension, est directement lié à la durée du service et au salaire moyen de fin de carrière; ce montant ne dépend pas des cotisations accumulées du participant. Puisqu'il en est ainsi, un vaste éventail de ratios prestations/cotisations existe pour autant de participants d'un même régime de retraite.

Revenons à l'exemple de la LPFP. Les facteurs suivants contribueraient à augmenter la valeur actualisée du droit à pension d'une personne qui prend sa retraite au cours d'une année civile précise et qui touche une pension annuelle de 30 000 $ :

- Âge du retraité. Plus celui-ci est jeune, plus longtemps il bénéficiera de la pension.

- Sexe du retraité. Une femme bénéficiera d'une pension plus longtemps (en supposant qu'elle ne soit pas mariée), puisque l'espérance de vie des femmes est en moyenne plus élevée que celle des hommes.
- Âge du conjoint. De façon générale, plus le conjoint est jeune, plus longtemps lui sera versée la pension de conjoint survivant.
- Santé. Il est préférable que le participant soit en bonne santé et ne souffre d'aucune incapacité.

Inversement, les cotisations accumulées du participant seraient réduites si le salaire de celui-ci est relativement faible jusqu'aux cinq années qui précèdent la retraite (les prestations prévues par la LPFP sont calculées en fonction du meilleur profil salarial échelonné sur cinq années consécutives). Cette situation s'appliquerait dans le cas d'un participant qui a été promu en fin de carrière.

De toute évidence, de nombreux facteurs jouent un rôle déterminant dans le calcul des prestations et des cotisations d'un seul participant. Par conséquent, d'importants écarts peuvent se produire entre les participants d'un même régime de retraite.

N'hésitez pas à communiquer avec moi si vous avez des questions.

Sincèrement vôtre,

L. M. Cornelis

cc : J.-C. Ménard (BC)
B. Peacock (SCT)

27 mars 2000

**DÉLIVRÉ**

M. David Sgayias
Ministère de la Justice, Canada
Édifice Memorial est
284, rue Wellington
Bureau 2171
Ottawa (Ontario) K1A 0H8

**Objet :** **Projet de loi C-23, *Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les lois du Canada*, Modifications proposées à la *Loi sur les juges* (Canada)**

M. Sgayias,

Vous trouverez ci-joint la lettre de la Commission, portant la même date, adressée à l'honorable Anne McLellan, ministre de la Justice et procureure générale du Canada, concernant le projet de loi C-23.

Une copie de cette lettre est également envoyée à tous ceux qui ont présenté une soumission à la Commission.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Mme Deborah Lapierre
Directrice exécutive

[traduction]

Le 27 mars 2000

LIVRÉ

L'honorable Anne McLellan
Ministre de la Justice et
Procureure générale du Canada
a/s Ministère de la Justice du Canada
Immeuble commémoratif de l'Est
284, rue Wellington
Pièce 2171
Ottawa (Ontario) K1A 0H8

Madame la ministre,

**Objet :** **Projet de loi C-23 – *Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada : Modifications proposées à la Loi sur juges (Canada)***

Dans une lettre datée du 10 février 2000, M. David Sgayias, le conseiller juridique du gouvernement du Canada (le « gouvernement ») pour les questions touchant l'examen des avantages et de la rémunération des juges (l'« examen quatriennal ») actuellement en cours devant la Commission, a informé celle-ci de l'intention du gouvernement de déposer le projet de loi C-23 visant à modifier diverses lois fédérales, dont les dispositions de la *Loi sur les juges* (la « Loi ») concernant la pension de réversion à verser au conjoint survivant d'un juge. Dans la même lettre, M. Sgayias demandait à la Commission d'adresser au gouvernement son avis et ses recommandations sur les modifications à la *Loi sur les juges* proposées dans ce projet de loi, et il a réitéré cette demande le 14 février 2000, au cours d'une audience devant la Commission.

Une lettre de M. Sgayias datée du 22 mars 2000 informe par ailleurs les commissaires que le Comité permanent est sur le point de renvoyer le projet de loi C-23 pour sa troisième lecture à la Chambre des communes le mercredi 29 mars 2000. Il semble donc qu'on ait consulté la Commission dès qu'il a été possible de le faire.

La présente lettre constitue la réponse de la Commission à la demande du gouvernement.

Compte tenu du mandat et des pouvoirs que lui confère la Loi de même que des questions soulevées devant elle par les diverses parties entendues à l'occasion de l'examen quadriennal en cours, il est juste et approprié que la Commission soit invitée à donner son avis et à formuler des recommandations sur les modifications du projet de loi C-23 qui

visent la Loi. À l'audition tenue le 14 février 2000, toutes les parties présentes ont convenu que la Commission devait donner son avis sur ces questions.

Pour l'aider dans son examen de ce projet de loi, la Commission s'est adressée au professeur Patrick Monahan de la Osgoode Hall Law School de l'université York. Le professeur Monahan a communiqué son opinion à la Commission dans une lettre qu'il adressait à son président le 24 mars 2000 et dont une copie est jointe à la présente lettre.

Il ressort du projet de loi C-23 que les modifications proposées à la Loi portent sur l'octroi d'une pension de réversion aux conjoints survivants des juges. Diverses parties à l'examen quadriennal, notamment le gouvernement, ont demandé à la Commission d'examiner, entre autres questions, certaines dispositions proposant d'étendre la pension de réversion à la personne non mariée vivant dans une relation conjugale avec un juge. La Commission comprends que le projet de loi C-23 est la réponse législative, que suggère le Gouvernement, à certaines de ces questions parmi d'autres mesures proposées.

Lorsque la Commission a eu vent de la présentation du projet de loi C-23, elle a tenu à recueillir le point de vue des parties concernées par l'examen quadriennal sur la question de savoir si les dispositions de ce projet qui touchent la Loi étaient suffisantes et adéquates, compte tenu des propositions qu'elle avait entendues au sujet des pensions de réversion. À son audition du 14 février 2000, la Commission a donc invité les personnes intéressées à lui communiquer leurs commentaires sur les dispositions du projet de loi C-23 pertinentes à cette question. Ces personnes ont informé la Commission que les modifications envisagées leur paraissaient opportunes et en harmonie avec les observations qu'elles lui avaient déjà présentées au sujet de pensions de réversion prévues par la *Loi sur les juges*. Toutes les personnes qui ont comparu devant la Commission et qui ont commenté les dispositions du projet de loi C-23 visant à étendre ces pensions de réversion au conjoint de fait et au conjoint de même sexe survivant à un juge ont approuvé ce projet. Elles ont également soutenu qu'on ne devait pas retarder l'adoption de telles dispositions.

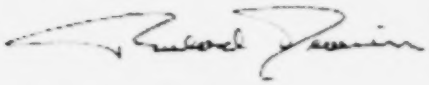
Après avoir considéré les dispositions pertinentes du projet de loi C-23, les observations que lui ont présentées les parties sur cette question des pensions de réversion, l'avis du professeur Monahan, les positions des parties sur le projet de loi et la jurisprudence pertinente récente de la Cour suprême du Canada, la Commission présente les observations et fait les recommandations suivantes :

(i) Les modifications que le projet de loi C-23 se propose d'apporter à la Loi sont importantes et opportunes et elles assurent la conformité de la Loi aux principes de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Elles sont également en harmonie avec les décisions récentes de la Cour suprême du Canada portant sur les avantages et les obligations susceptibles de découler d'une union de fait entre conjoints de fait et conjoints de même sexe. La Commission estime donc qu'on ne doit pas retarder l'adoption des dispositions du projet de loi C-23 prévoyant de telles modifications.

(ii) Les modifications proposées à la *Loi sur les juges* dans le projet de loi C-23 constituent une réponse adéquate aux préoccupations soulevées devant la Commission concernant les pensions de réversion dont on se propose de faire bénéficier le conjoint de fait, de sexe opposé ou de même sexe, qui survit à un juge.

(iii) Il est approprié d'inclure dans le projet de loi C-23 des règles de partage entre les diverses personnes susceptibles d'être admissibles à une pension de réversion par suite du décès d'un juge, et les règles prévues fournissent des moyens adéquats de régler les conflits éventuels entre ces personnes.

Nous vous remercions de l'attention que vous portez aux présentes recommandations, que nous vous présentons avec tous nos respects.



M. Richard Drouin, président
Commission de l'examen de la rémunération des juges

POUR LA COMMISSION

Le 24 mars 2000

**Privilégié et confidentiel**

M. Richard Drouin, O.C., c.r.
Président
Commission d'examen de la rémunération des juges fédéraux
99, rue Metcalfe, 8e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 1E3

**Objet : Modifications proposées à la *Loi sur les juges* — projet de loi C-23**

Monsieur,

Vous m'avez demandé mon avis sur les modifications proposées à la *Loi sur les juges*[1] dans le projet de loi C-23, *Loi visant à moderniser le régime d'avantages et d'obligations dans les Lois du Canada*[2], à la lumière des décisions rendues récemment par la Cour suprême du Canada dans *Miron* c. *Trudel*[3], *Egan* c. *Canada*[4] et *M.* c. *H*[5] et des soumissions présentées à la Commission par diverses parties sur les rentes des conjoints survivants.

**Projet de loi C-23**

Le projet de loi C-23 est un projet de loi omnibus qui modifie 68 lois fédérales de façon à accorder aux couples de même sexe les mêmes avantages et obligations qu'aux conjoints de fait de sexe opposé. Il vise à garantir la conformité des lois fédérales avec les récentes décisions dans lesquelles la Cour suprême du Canada a énoncé que les gouvernements ne pouvaient limiter les avantages et les obligations aux conjoints de fait de sexe opposé[6].

---

[1] L.R.C. 1985, c. J-1, et ses modifications.

[2] Projet de loi C-23, Deuxième session, 36e législature, (première lecture le 11 février 2000) (ci-dessous le «projet de loi C-23».)

[3] [1995] 2. R.C.S. 418 (ci-après «Miron»).

[4] [1995] 2. R.C.S. 513 (ci-après «Egan»).

[5] [1999] 2. R.C.S. 3 (ci-après «M. c. H.»).

[6] Voir Gouvernement du Canada, «Le gouvernement du Canada entend modifier les lois pour modifier les avantages et les obligations» (communiqué de presse), le 11 février 2000.

L'actuelle *Loi sur les juges* prévoit que le conjoint survivant d'un juge aura droit à des pensions et à d'autres paiements. Toutefois, ces sommes ne seront versées qu'aux conjoints mariés et ne s'appliquent pas aux conjoints non mariés de même sexe ou de sexe opposé. Les modifications proposées dans le projet de loi C-23 offrent une définition nouvelle du terme «survivant», employé à l'article 2 de la *Loi sur les juges*. Ce terme comprendrait dorénavant une personne légalement mariée à un juge immédiatement avant son décès et une personne qui a cohabité avec le juge et qui a entretenu avec lui une relation conjugale pour une période minimale d'un an immédiatement avant son décès. Le projet de loi C-23 indique également que le « survivant » a droit à une pension en vertu du paragraphe 44(1), une allocation de dédommagement en vertu du paragraphe 40(1) et un montant forfaitaire en vertu de l'article 46.1. Il prévoit également une méthode de répartition de la pension lorsque deux survivants y ont droit et comporte d'autres dispositions qui assurent que les droits et les avantages des enfants des conjoints survivants sont protégés de la même façon par la *Loi*.

Dans le présent avis juridique, je traiterai uniquement des questions constitutionnelles relatives à la *Loi sur les juges* découlant des décisions rendues récemment par la Cour suprême dans *Miron*, *Egan* et dans *M.* c. *H.* À moins d'indication contraire expresse, je ne m'attarderai pas à d'autres questions constitutionnelles qui pourraient surgir relativement à la *Loi sur les juges*.

**Jurisprudence récente portant sur l'article 15**

La Cour suprême a élaboré un critère complexe pour déterminer dans quelles circonstances les dispositions législatives seraient jugées « discriminatoires » au sens du paragraphe 15(1) de la *Charte*. Toutefois, aux fins du présent avis, il est inutile de revoir en détail le critère en question. Je présumerai tout simplement que les dispositions de la *Loi sur les juges* qui confèrent seulement aux conjoints mariés le droit à certains versements sont discriminatoires au sens du paragraphe 15(1) de la *Charte*. Cette discrimination est fondée sur l'état matrimonial (parce que les dispositions excluent les conjoints de fait) ainsi que sur l'orientation sexuelle (parce qu'elles excluent les partenaires de même sexe). Par conséquent et compte tenu de cette hypothèse, la question que vous m'avez posée peut être tranchée à la suite d'un examen des modifications proposées dans le projet de loi C-23 en fonction du raisonnement et de l'issue des décisions clés rendues récemment par la Cour suprême au sujet de la discrimination fondée sur l'état matrimonial et l'orientation sexuelle.

Voici un bref résumé du raisonnement suivi dans ces décisions.

Dans *Miron* (précité), trois jugements distincts ont été écrits et aucun d'eux n'a obtenu l'assentiment de la majorité des juges de la Cour. Madame le juge McLachlin, dans une opinion à laquelle ont souscrit les juges Sopinka, Cory et Iacobucci, a souligné que l'« état matrimonial » était un motif de discrimination analogue aux fins du paragraphe 15(1). (La Cour suprême avait déjà conclu dans *Andrews* c. *Law Society of British Columbia*[7] qu'afin qu'une distinction soit discriminatoire au sens du paragraphe

[7] [1989] 1 R.C.S. 143.

15(1), il fallait nier « une protection égale » ou « un avantage égal » de la loi en se fondant sur l'un des motifs énumérés au paragraphe 15(1) ou sur un motif analogue). Elle a conclu que le fait de refuser aux conjoints non mariés les indemnités d'accident de travail accordées aux couples mariés dans le cadre d'une politique d'assurance automobile ordinaire[8] violait le paragraphe 15(1) et ne pouvait se justifier en vertu de l'article premier. En guise de réparation, on a interprété rétroactivement une définition modifiée de « conjoint » dans la loi contestée et cette définition a été adoptée subséquemment par la législature (et incluait les couples hétérosexuels ayant habité sous le même toit pendant trois ans ou ayant entretenu une relation durable tout en ayant un enfant)[9].

Je tiens à souligner que seulement quatre des neuf juges de la Cour suprême ont appuyé la position prise par la juge McLachlin dans *Miron*, selon laquelle l'« état matrimonial » est un motif de discrimination analogue au sens du paragraphe 15(1). Toutefois, comme je l'ai déjà indiqué, je présumerai, pour les fins du présent avis, que l'état matrimonial constitue un motif de discrimination analogue aux fins de cette disposition et que les dispositions de la *Loi sur les juges* qui confèrent seulement aux conjoints mariés le droit à une pension et à d'autres paiements et qui excluent les conjoints de fait sont discriminatoires au sens du paragraphe 15(1).

Dans *Egan*, la majorité des juges de la Cour suprême (les juges L'Heureux-Dubé, Sopinka, Cory, McLachlin et Iacobucci) ont conclu que les lois qui accordaient des avantages au « conjoint », défini notamment comme une personne de sexe opposé (et excluant les couples de même sexe) violaient le paragraphe 15(1). Même si la majorité a conclu que la loi contestée était contraire au paragraphe 15(1), la loi a été maintenue en vertu de l'article premier puisque le juge Sopinka a conclu que la violation du paragraphe 15(1) pouvait être raisonnablement justifiée dans une société libre et démocratique.

Plus récemment, dans *M.* c. *H.*, la majorité des juges de la Cour suprême ont conclu que les lois provinciales qui définissaient le terme «conjoint» comme « un homme et une femme qui ne sont pas mariés, mais qui cohabitent…de façon continue pour une période minimale de trois ans[10] » violaient le paragraphe 15 (1) et ne pouvaient se justifier en vertu de l'article premier. La Cour suprême a également conclu que l'exclusion des couples de même sexe de la définition reposait sur la croyance selon laquelle les relations entre les personnes de même sexe étaient généralement moins dignes de reconnaissance et de protection et que cette pratique avait pour effet de perpétuer les désavantages subis par les personnes ayant des relations avec une personne du même sexe. La majorité a également souligné que la disposition pertinente devrait être

---

[8] La politique est visée par la *Loi sur les assurances*; par conséquent, l'exclusion peut faire l'objet d'un examen fondé sur la *Charte*.

[9] Même si la juge L'Heureux-Dubé a écrit un jugement distinct, elle était d'accord avec la conclusion de la juge McLachlin, de sorte qu'une majorité, soit 5 juges, était d'accord avec la réparation proposée par la juge McLachlin.

[10] Voir l'article 29 de la *Loi sur le droit de la famille*, L.R.O. 1990, c. F-3.

déclarée nulle et sans effet, mais qu'il fallait suspendre pour six mois l'effet de la déclaration d'invalidité.

Appliquant les principes énoncés dans les causes précitées aux dispositions de la *Loi sur les juges*, je présume que les dispositions de cette *Loi* qui confèrent seulement aux conjoints mariés des juges un droit à la pension et à d'autres paiements portent atteinte au paragraphe 15(1) de la *Charte*. Il faut surtout déterminer si les modifications proposées dans le projet de loi C-23 aplanissent les difficultés constitutionnelles découlant des dispositions existantes.

L'article 159 du projet de loi C-23 prévoit l'ajout des définitions suivantes à l'article 2 de la *Loi sur les juges* :

> « conjoint de fait » La personne qui vit avec la personne en cause dans une relation conjugale depuis au moins un an;
>
> « survivant » La personne qui était unie par les liens du mariage à un juge à son décès ou qui établit qu'elle vivait dans une relation conjugale depuis au moins un an avec un juge à son décès.

Ces définitions servent de fondement pour préciser les droits des «survivants» et des « conjoints de fait » à des pensions ou à divers autres paiements en vertu de la *Loi sur les juges*.

**Discrimination fondée sur « l'orientation sexuelle »**

Il semble que ces définitions placent les conjoints de fait de même sexe et les conjoints de fait de sexe opposé sur un pied d'égalité. En effet, les dispositions proposées ne font pas de distinction entre les conjoints de même sexe et les conjoints de sexe opposé, car elles incluent ces deux catégories de personnes dans la définition de « conjoint de fait » et de « survivant ».

Par conséquent, je ne crois pas que l'on puisse conclure que les définitions proposées constituent une discrimination à l'égard des conjoints de fait de même sexe par opposition aux conjoints de fait de sexe opposé.

**Discrimination fondée sur « l'état matrimonial »**

Les définitions continuent toutefois à traiter différemment les personnes mariées et les conjoints qui cohabitent dans une relation conjugale en dehors du mariage. Deux distinctions restent pertinentes. Premièrement, un conjoint de fait doit avoir cohabité pour une période d'au moins un an pour être inclus dans la définition de conjoint de fait ou de survivant. Deuxièmement, le conjoint de fait doit cohabiter dans une relation conjugale au moment où le droit à une pension ou à un autre paiement est créé (ce qui survient la plupart du temps à la mort du juge). À l'opposé, une personne mariée n'est pas

obligée de cohabiter avec le juge à ce moment pour pouvoir recevoir une pension ou un autre paiement. La question est donc de savoir si ces distinctions qui continuent d'exister entre les personnes mariées et les conjoints de fait constituent une discrimination à l'égard de ces derniers.

Examinons premièrement l'exigence selon laquelle les conjoints de fait doivent cohabiter pendant au moins un an avant d'être inclus dans les définitions pertinentes. Il semble inévitable que ces définitions fondent l'inclusion ou l'exclusion sur une certaine période de cohabitation précise. Ainsi, diverses lois provinciales et fédérales qui comprennent des définitions de conjoint de fait et de survivant exigent généralement que les personnes aient cohabité pendant une période variant de un à trois ans ou qu'elles soient les parents d'un enfant. Dans sa récente analyse de ces exigences, la Cour suprême du Canada a fait des commentaires favorables au sujet des dispositions législatives qui comportent des critères de ce genre, mais elle n'a pas commenté précisément sur les critères particuliers ni sur la durée établis dans ces lois.

Par exemple, dans l'arrêt *Miron*, après avoir conclu que la définition actuelle de « conjoint » dans la *Loi sur les assurances* était invalide, la juge McLachlin a donné une « interprétation large » à cette définition en incluant, notamment, les personnes qui « cohabitent de façon continue pendant au moins trois ans et qui cohabitent dans une union présentant une certaine permanence, s'ils sont les parents naturels ou adoptifs d'un enfant »[11]. Plus haut dans ses motifs, la juge McLachlin a fait des commentaires positifs au sujet de la définition de « conjoint » qui se trouve dans le *Code des droits de la personne* de l'Ontario, qui exige que le couple soit marié ou ait cohabité pendant au moins un an ou qu'il ait un enfant ensemble[12]. La juge McLachlin n'a pas commenté la différence entre la période de cohabitation requise de trois ans dans la version révisée de la *Loi sur les assurances* et celle d'un an dans le *Code des droits de la personne*.

Dans l'arrêt *Egan*, la définition suivante de « conjoint » dans la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*[13] était contestée :

> « conjoint » Est assimilée au conjoint la personne de sexe opposé qui vit avec une autre personne depuis au moins un an, pourvu que les deux se soient publiquement présentés comme mari et femme.

Tel que mentionné ci-dessus, la majorité de la Cour suprême a confirmé la validité de cette disposition. Toutefois, les juges dissidents Cory et Iacobbuci, qui ont conclu à l'invalidité du jugement, auraient remédié à l'atteinte constitutionnelle au moyen de la déclaration suivante : [14]

---

[11] Voir le paragraphe 224(1) de la *Loi sur les assurances*, L.R.O. 1990, c. I-8, tel qu'interprété largement par la juge McLachlin dans l'arrêt *Miron* au paragraphe 180.

[12] Voir l'arrêt *Miron* au paragraphe 170, qui laisse entendre que la définition de l'art. 9 du *Code des droits de la personne* constitue une formulation alternative à la définition de « conjoint » qui empiéterait moins sur les droits protégés par la *Charte*.

[13] L.R.C. 1985, c. O-9, art. 2.

> « déclar[e] qu'aux fins de l'article 2 de la *Loi*, la définition de « conjoint » se lise comme si les mots « de sexe opposé » étaient supprimés et les mots « ou comme étant dans une union analogue » étaient ajoutés après le membre de phrase « pourvu que les deux se soient publiquement présentés comme mari et femme ».

Comme dans l'arrêt *Miron*, les juges n'ont pas fait de commentaires au sujet de la définition modifiée de « conjoint » laquelle aurait exigé une cohabitation d'au moins un an.

D'autres décisions récentes des tribunaux ont confirmé la validité de définitions similaires de « conjoint » qui prévoient une période de cohabitation d'un an[15].

Je conclus que, même si ces décisions ne comportent pas de commentaires précisément sur la période de cohabitation de un an dans le contexte de la définition des unions de fait, les tribunaux confirment la validité des dispositions législatives qui comportent une telle exigence. Je remarque également que les tribunaux sont disposés à confirmer des exigences de cohabitation pour des périodes allant jusqu'à trois ans aux fins de définition de conjoint de fait. Par conséquent, l'exigence de cohabitation de un an qui est prévue dans le projet de loi C-23 ne devrait pas poser de problème constitutionnel. Je conclus que l'ajout d'une exigence de cohabitation de un an dans les définitions de « conjoint de fait » et de « survivant » ne pose pas de difficulté constitutionnelle.

Il ne reste plus qu'à examiner l'autre distinction effectuée entre les conjoints de fait et les personnes mariées dans les définitions proposées, c'est-à-dire l'exigence que les conjoints de fait doivent avoir cohabité dans une relation conjugale au moment où le droit à une rente ou à un autre paiement survient. Il n'existe pas une telle exigence pour une personne mariée : bien qu'étant légalement mariée, elle peut être séparée de son conjoint et continuer à être incluse dans la définition de survivant.

Je remarque que nombre de lois, tant fédérales que provinciales, continuent à faire des distinctions entre les conjoints qui sont légalement mariés et ceux qui vivent en union de fait[16]. De plus, je note que, dans un certain nombre de dossiers récents, les tribunaux ont déclaré que les définitions législatives de « conjoint » qui

---

[14] Voir l'arrêt *Egan* au paragraphe 218.

15 Voir, par exemple, l'arrêt *Rosenberg v. Canada (Attorney General)* (1998), 38 O.R. (3d) 577 (C.A. Ont.). Dans cet arrêt, les juges ont ajouté les mots « et de même sexe » à la définition existante de « conjoint », et ils ont confirmé la validité des définitions modifiées prévoyant une période de cohabitation d'un an ou le fait que les personnes soient les parents d'un enfant.

16 Voir, par exemple, les dispositions de la *Loi sur le droit de la famille* de l'Ontario, qui ont été examinées dans l'arrêt *M. c. H.* Bien qu'elle prévoie le versement de pensions alimentaires lors de la dissolution du mariage et de la rupture de l'union de fait, cette Loi n'étend pas ces droits au partage des biens.

exigeaient que les personnes cohabitent au moment où une obligation ou un droit est créé (plutôt qu'à un moment dans le passé) étaient valides. Par exemple, la disposition examinée par la Cour dans l'arrêt *Egan* définit un « conjoint » comme une personne « qui *vit* avec une [autre] personne » (ce sont mes italiques). La disposition de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui a été analysée par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *Rosenberg* contient une exigence semblable[17]. Même si dans ces deux arrêts les tribunaux n'ont pas apporté de commentaires précisément sur l'exigence de cohabitation au moment pertinent pour pouvoir être inclus dans la définition appropriée, ils ont effectivement confirmé la validité des dispositions qui contenaient une telle exigence.

Par conséquent, je conclus que l'exigence selon laquelle une personne doit cohabiter au moment pertinent pour être incluse dans la définition de « conjoint de fait » ou de « survivant » dans les amendements proposés au projet de loi C-23 est totalement conforme à l'examen judiciaire effectué récemment à l'égard de dispositions législatives similaires.

Selon moi, les modifications proposées constituent une réponse appropriée aux décisions récentes de la Cour suprême qui sont pertinentes en l'espèce.

**Arguments fédéralistes**

La question qui reste à trancher est celle de savoir si les modifications proposées soulèvent des préoccupations d'ordre constitutionnel en termes de partage des pouvoirs législatifs entre le Parlement et les provinces. Je constate qu'en 1998, le gouvernement a présenté des modifications à la *Loi sur les juges* en vue d'ajouter une définition de « conjoint survivant » à l'article 2 de la *Loi*[18]. Cette définition comprend une personne de sexe opposé ayant cohabité avec un juge dans une relation conjugale pour une période d'au moins un an immédiatement avant le décès du juge. Le conjoint survivant aurait le droit de recevoir une pension et certains autres paiements en vertu de la Loi.

Lorsque ces modifications ont été présentées au Sénat, un témoin expert a soulevé des questions quant à savoir si elles constituaient un empiétement sur la compétence provinciale en matière de «propriété et de droits civils» en vertu du paragraphe 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*[19]. On a laissé entendre que la

---

17 Voir le paragraphe 252(4), qui déclare que « les mots se rapportant au conjoint d'un contribuable à un moment donné visent la personne… *qui, à ce moment, vit avec le contribuable en union conjugale*…». (Ce sont mes italiques).

18 Voir le Projet de loi C-37, *Loi modifiant la Loi sur les juges et d'autres lois en conséquence*, Première session, 36ième législation.

19 Voir le témoignage du professeur B. Jamie Cameron devant le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles, le 6 octobre 1998 (*Délibérations du Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles*, fascicule n° 34, le 6 octobre 1998).

tentative de légiférer en matière de partage du patrimoine familial, notamment la pension, dans le cadre de la définition de « conjoint survivant » pourrait équivaloir au fait de prendre de mesures législatives dans le domaine de la « propriété et des droits civils » et non au sujet de la pension pour les juges. On a signalé aussi que certaines lois provinciales prévoyaient une exigence de cohabitation en ce qui a trait aux conjoints de fait dont la durée était différente de la période proposée dans la loi fédérale. En bout de ligne, la définition proposée de « conjoint survivant » a été supprimée du projet de loi.

Selon moi, toute suggestion selon laquelle le Parlement n'a pas la compétence nécessaire pour accorder, comme le prévoit le projet de loi C-23, les mêmes droits aux « conjoints de fait » ou aux « survivants » est mal fondée. L'article 100 de *la Loi constitutionnelle de 1867* confère expressément au Parlement le pouvoir législatif de déterminer les « salaires, allocations et pensions » des juges nommés par le gouvernement fédéral. Dans *Beauregard* c. *Canada*[20], la Cour suprême du Canada a eu l'occasion de préciser la portée de cette disposition dans le cadre d'une modification à la *Loi sur les juges* qui exigeait que les juges nommés par le gouvernement fédéral contribuent au coût de leur pension. Un des arguments soulevés à l'appui de la non-validité de cette exigence soutenait qu'il s'agissait là d'une ingérence dans l'« administration de la justice dans la province », laquelle relève exclusivement de la compétence provinciale.

La Cour suprême a rejeté à l'unanimité cet argument et a maintenu la disposition contestée[21]. Selon l'opinion du juge en chef Dickson, à laquelle ont souscrit tous les juges de la Cour, l'article 100 représente une « exception » à la compétence exclusive des provinces à l'égard de l'administration de la justice. Il a ainsi décrit la nature de cette exception[22] :

> Il [l'article 100] déclare que les traitements et les pensions des juges des cours supérieures seront fixés et payés par le Parlement du Canada. Il est difficile de concevoir des termes plus clairs. *Tenter de créer un rôle pour les provinces dans la détermination des traitements et des pensions des juges des cours supérieures revient à ignorer allègrement ce mandat clair*. En fait, on ferait dire à l'art. 100 le contraire de ce qu'il dit. [...] L'intention et le texte même de l'art. 100 sont clairs. *Il n'y a aucune restriction fondée sur le « fédéralisme » à la capacité du Parlement de modifier le fondement des pensions des juges des cours supérieures en les faisant passer de pensions sans participation avec pensions avec participation*. (C'est moi qui souligne.)

---

[20] [1986] 2. R.C.S. 56.

[21] Même si la Cour était divisée trois contre deux sur la question de l'application de la *Charte*, la Cour était unanime sur la question du fédéralisme.

[22] [1986] 2. R.C.S. 56 à la p. 80-81.

Plus loin, le juge Dickson a déclaré que l'article 100 n'impose pas au Parlement l'obligation de continuer à assurer aux juges précisément le même genre de pension qu'ils recevaient en 1867 et que l'article 100 « peut aujourd'hui appuyer une loi fédérale fondée sur une interprétation différente de ce même terme »[23]. Il a ajouté que l'article 100 confère au gouvernement fédéral la compétence de prévoir un régime de pensions pour les juges[24] :

> ...le terme « pensions »à l'art. 100 autorise expressément le Parlement à traiter de cette question. En exerçant ce pouvoir, le Parlement doit légiférer en ce qui a trait à la fois au montant et au régime des pensions des juges. La loi de 1975 traitait du régime. Étant donné que le régime choisi était généralement utilisé et accepté et puisqu'il a été introduit conjointement avec d'autres modifications aux prestations des juges en 1975, je suis incapable de m'y opposer pour le motif invoqué par l'intimé.

Je constate qu'il s'agit d'une exigence courante du régime des pensions d'accorder des avantages à l'époux ou au conjoint survivant. En effet, la version de la *Loi sur les juges* en vigueur à l'époque de l'arrêt *Beauregard* prévoyait le versement d'une pension au « conjoint survivant » défini comme étant un conjoint légalement marié. Si le Parlement est en mesure d'accorder de tels avantages, il s'ensuit nécessairement qu'il doit aussi être en mesure de définir la classe de personnes qui ont le droit de réclamer ces avantages et de trouver des moyens de résoudre tout conflit qui pourrait survenir lorsqu'il y a plus d'un demandeur. Ainsi, rien n'indique qu'en légiférant en matière de prestation du survivant (incluant la promulgation de règles de calcul au prorata visant à établir les droits dans les cas où il y a plus d'un survivant) ou de paiements faits à des conjoints de fait, le Parlement agit dans un but détourné. Les modifications proposées dans le projet de loi C-23 s'inscrivent clairement dans un ensemble de mesures visant le régime de pensions pour les juges.

Bref, compte tenu du raisonnement élaboré par la Cour suprême dans l'arrêt *Beauregard*, je suis d'avis qu'aucune objection fondée sur le fédéralisme ne peut être soulevée avec succès à l'encontre du projet de loi C-23. La définition de la catégorie de personnes aptes à recevoir une pension ou un autre paiement en vertu de la *Loi sur les juges* ainsi que la disposition prévoyant une méthode de calcul au prorata dans les cas où il y a des revendications contradictoires sont exclusivement de compétence fédérale, puisqu'elles sont, par définition, accessoires à la compétence du gouvernement fédéral d'assurer un régime de pensions pour les juges. Cette compétence représente une «exception» à la compétence provinciale prévue à l'article 92. Comme le juge en chef Dickson l'a dit dans *Beauregard*, tenter de conférer aux provinces un rôle à jouer dans le régime de pensions pour les juges irait à l'encontre de l'objet même de l'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

---

[23] Ibid., à la p. 81.

[24] Ibid., à la p. 84.

J'espère que ces observations répondent à vos questions concernant le projet de loi C-23. Je suis à votre disposition si vous avez besoin de plus de précisions sur les questions discutées dans le présent avis.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Patrick J. Monahan
Professeur de droit

# Évaluation du coût des recommandations relatives à la pension des juges

Tel qu'on nous l'a demandé, nous avons évalué le coût des recommandations de la Commission en fonction des recommandations judiciaires et de l'évaluation des coûts effectuée par l'actuaire en chef.

Il existe un corridor de résultats acceptables pour l'évaluation des couts. L'évaluation présente est fondée sur les prévisions préparées par l'actuaire en chef. Comme nous n'avons pas accès à la base de données détaillée des membres, nous n'avons pas vérifié les résultats de l'actuaire en chef. En outre, les éstimés de couts ont été préparé à l'aide de méthodes empiriques pour montrer l'écart prévu entre les recommandations judiciaires et celles de la Commission.

Les prévisions sont conformes aux méthodes I et III, que l'actuaire en chef a utilisées dans la lettre du 20 janvier 2000. Nos modèles approximatifs ne nous permettent pas de différencier les deux méthodes, qui semblent donner des résultats similaires. Nous croyons que la méthode II est moins appropriée pour l'évaluation des coûts actuels; par conséquent, nous n'avons pas tenté de l'appliquer à nos résultats.

**Récapitulation des résultats :**

| | **Augmentation prévue du passif actuariel** | **Augmentation prévue du coût annuel*** |
|---|---|---|
| | (en millions de dollars) | (en millions de dollars) |
| 1. Cessation des cotisations | ----- | 2,30 à 2,50 |
| 2. Statut surnuméraire | (2,10 à 3,50) | (0,30 à 0,50) |
| 3. Retraite anticipée | 1,00 à 1,40 | 0,20 à 0,28 |
| 4. Rente de conjoint survivant à 60 % | 0,00 à 0,60 | 0,00 à 0,06 |
| 5. Rente de conjoint survivant à 75 % | 0,00 à 1,00 | 0,00 à 0,10 |
| 6. Article 44 (3) | 0,30 à 0,50 | 0,03 à 0,05 |
| | (0,80 à 0,00) | 2,23 à 2,49 |

Note (*) : Le coût annuel prévu dans la deuxième colonne représente le coût des avantages cumulés chaque année.

**Méthodologie de l'évaluation des coûts**

L'évaluation de tous les coûts est établie en fonction d'un salaire annuel de 178 100 $, conformément aux calculs de l'actuaire en chef.

1. Cessation des cotisations

   D'après la répartition de l'âge et de la durée de service indiquée par l'actuaire en chef dans le dernier rapport actuariel en date du 31 mars 1998, nous avons prévu que, pendant l'année 2000-2001, 253 juges auront droit à une pleine pension, mais continueront à travailler, dont quelque 43 juges nommés avant février 1975. Si leurs cotisations diminuent à 1 % de leur salaire, la réduction des cotisations totales représentera environ 2 400 000 $ pour l'année 2000-2001.

   Restitution des droits de cotisations

   La restitution des droits de cotisations ne touche pas le budget de la pension des juges. Si les 253 juges dont on parle ci-dessus versent des cotisations au montant maximal permis dans leur REER, le revenu imposable de l'ensemble des juges sera réduit de 3 400 000 $.

2. Statut surnuméraire

   L'actuaire en chef estime que le fait de proposer le statut surnuméraire à partir de 55 ans (associé à 15 ans d'ancienneté) réduirait le passif actuariel de 5,5 millions de dollars et les coûts normaux annuels de 800 000 $. La recommandation de la Commission donne droit à une pleine pension; par conséquent, il faut compter 15 années de service et l'âge et la durée de service doivent totaliser 80. Dans les deux cas, le statut surnuméraire remplace la règle de 65 ans. Nous pensons que la proposition aura environ 50 % de l'effet prévu par l'actuaire en chef.

   L'actuaire en chef a noté que la réduction des coûts serait compensée par une augmentation de la paie. Dans notre modèle, environ 83 autres juges seraient admissibles à ce statut. Si une grande partie d'entre eux acceptait le statut, par exemple 75 %, il faudrait nommer 31 autres juges si chaque personne acceptant le statut représentait une réduction de 50 % dans la charge de travail :

   Le salaire de 31 juges (au taux de 178 100 $) représenterait des coûts de 5 500 000 $ par année.

3. Retraite anticipée

L'offre de retraite anticipée pourrait être acceptée par environ 5 % des juges. L'actuaire en chef a calculé que le programme de retraite anticipée proposé par le comité de la Conférence canadienne des juges et du Conseil canadien de la magistrature devrait coûter 400 000 $ par année. Le programme de retraite anticipée recommandé est plus restrictif :

- La pénalité est de 5 % par année au lieu de 3 %.
- Le calcul proportionnel vise la période nécessaire pour avoir droit à la pleine pension, au lieu de 15 ans.
- L'admissibilité commence à 55 ans.
- La pension est indexée sur l'indice des prix à la consommation au cours de la période du différé.

Selon les modèles approximatifs, le programme recommandé devrait coûter environ 60 % du coût de la proposition, soit 240 000 $ par année.

4. Rente du conjoint survivant à 60 %

Deux méthodes sont offertes à l'actuaire :

i) Calculer la rente du conjoint survivant à 60 % comme si elle n'engendrait aucun coût supplémentaire puisqu'elle est corrigée par un équivalent actuariel. Il s'agit de la méthode la plus utilisée. Elle implique que le choix entre la rente de 50 ou de 60 % ne provoque aucun phénomène important d'antisélection, ni aucune décision majeure concernant l'état de santé de la personne retraitée ou de son époux ou épouse. L'actuaire peut également calculer la rente par équivalence actuarielle en supposant qu'une personne retraitée demandant une garantie de conjoint survivant plus grande se porte moins bien qu'une personne moyenne de même âge et sexe. D'après ces hypothèses, le coût est néant.

ii) Tenir compte du fait que l'augmentation de la rente du conjoint survivant peut entraîner l'antisélection, c'est-à-dire des décisions importantes sur l'état de santé respectif de la personne retraitée ou de son conjoint. Il est entendu que, le choix se posant entre une garantie de conjoint survivant de 50 ou de 100 %, le coût potentiel de 700 000 $ par année, évalué par l'actuaire en chef dans sa lettre du 20 janvier, est acceptable et réaliste. Lorsque la différence entre les options est grande, les autres aspects menant à la décision deviennent moins importants et la possibilité d'antisélection est plus grande.

En tenant compte de ces facteurs, nous avons évalué l'incidence d'une légère augmentation (de 50 à 60 %) du niveau de la rente de survivant comparativement à une augmentation importante (de 50 % à 100 %). Techniquement, l'antisélection serait d'abord faible et elle augmenterait lentement au début, puis de façon plus importante à

mesure que nous dépasserons 50 %. En d'autres termes, l'effet de l'antisélection croît de façon exponentielle et non linéaire.

Ainsi, à l'aide de cette méthode, l'augmentation des coûts normaux devrait être d'environ 40 000 $ par année.

5. Rente du conjoint survivant à 75 %

En tenant compte des points présentés ci-dessus et de la méthode 4 ii), nous pensons que le coût normal supplémentaire sera d'environ 100 000 $ par année pour la recommandation. L'actuaire pourrait néanmoins calculer l'équivalence actuarielle comme si l'état de santé du conjoint était supérieur à la moyenne, compte tenu de l'âge et du sexe. Ainsi, à l'aide d'une équivalence actuarielle appropriée, offrir cette option n'entraînerait aucuns frais.

6. Article 44(3) supprimé

L'actuaire aura des statistiques sur le nombre de rentes de conjoint survivant qui ont été refusées en vertu de la clause. Sans statistiques, nous pouvons seulement créer un modèle simple pour présenter une évaluation.

Si 80 % des personnes retraitées décèdent en laissant un conjoint, si 1 %* de ces conjoints se remarient avec un juge et si 60 % d'entre ces derniers survivent à leur deuxième conjoint, la dénégation de la rente de conjoint survivant aurait lieu dans 0,5 % des décès des juges retraités.

Le coût total du programme augmenterait d'environ 0,1 %. Nous prenons pour acquis que la modification de la clause ne vise que le cas des conjoints survivants éventuels.

---

* Note : Selon Statistique Canada (Mariages 1995, no de catalogue 84-212-XPB), 1 % des veufs de 65 ans et plus se remarient par année contre 0,2 % des veuves. Ainsi, au cours des années qui suivent, environ 2 % des veuves de juges se remarieront, dont une partie avec un juge. Si la moitié de ces veuves se remarient avec un juge, l'hypothèse de 1 % serait acceptable.

**OSGOODE HALL LAW SCHOOL**
***Université York***
**MÉMOIRE**

**PRIVILÉGIÉ ET CONFIDENTIEL**

**À :** M. Richard Drouin, O.C., c.r.
Président, Commission d'examen sur la rémunération des juges

**DE :** Patrick J. Monahan

**OBJET :** *Assurance-vie collective proposée*

**DATE :** 28 avril 2000

## 1.0 Introduction

1.1 Pour faire suite à votre demande, ce mémoire présente mon opinion sur la question suivante :

> dans le contexte des avantages de l'assurance-vie proposée par la Conférence canadienne des juges et par le Conseil canadien de la magistrature, quelles sont les répercussions de l'art. 15 de la *Charte* quant à l'option de « non-participation » pour les juges actuellement en poste ?

1.2 Tel que cela a été convenu, l'objet de cet avis est de donner aux commissaires mon opinion afin de déterminer s'il serait justifié d'effectuer des recherches et des analyses plus poussées sur la question.

## 2.0 Test de l'article 15

2.1 Tel que je l'ai expliqué dans la lettre du 28 avril 2000 qui traitait du critère d'admissibilité à la pension prévu à l'alinéa 42(1)(a) de la *Loi sur les juges*, la Cour suprême du Canada a élaboré un test en trois étapes qui permet d'évaluer les actions pour atteinte aux droits à l'égalité fondées sur l'article 15 de la *Charte*. Le test porte sur les trois points suivants :

a. La loi a-t-elle pour effet d'imposer une différence de traitement entre le demandeur et d'autres personnes ?

b. La différence de traitement est-elle fondée sur un ou plusieurs des motifs énumérés ou sur des motifs analogues (c.-à-d. ceux expressément mentionnés à

l'article 15 ou des motifs analogues à ceux mentionnés) ?

c. La loi en question a-t-elle un objet ou un effet discriminatoire au sens de la garantie d'égalité ?

(Voir, de façon générale, *Law* c. *Canada (Ministère de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497 (ci-après *Law*) au paragraphe 88.) L'analyse qui suit doit être lue conjointement avec l'analyse de l'affaire *Law* que j'ai rédigée dans la lettre du 18 avril 2000 (celle-ci ne sera pas répétée dans le présent avis).

**3.0 Options existantes en matière d'assurance-vie**

3.1 En vertu du Régime d'assurance pour les cadres de gestion de la Fonction publique (RACGFP), les juges actuellement en poste ont la possibilité de souscrire à une assurance-vie à leurs frais. L'indemnité de base de ce régime correspond à une prestation équivalente à 100 % du salaire annuel qui est versée jusqu'à l'âge de 60 ans. Le régime prévoit par la suite une diminution de 10 % de la prestation initiale annuelle à compter de 61 ans. Lorsque le participant atteint l'âge de 69 ans, l'indemnité n'est plus que de 10 %; elle se maintient à ce niveau jusqu'à la retraite, où elle est réduite à zéro. Il n'y a pas d'exigence médicale pour bénéficier de l'indemnité d'assurance-vie de base.

3.2 En vertu du RACGFP, les juges ont également la possibilité de souscrire, à leurs frais, à une assurance-vie complémentaire. L'indemnité équivaut à 100 % du salaire annuel et diminue de la même façon lorsque le participant atteint l'âge de 61 ans. L'assurance-vie complémentaire est sujette à une preuve d'assurabilité du participant.

3.3 Les assurances-vie de base et complémentaire font partie de ce qui est appelé le « régime principal » en vertu du RACGFP. L'achat d'une police pour ceux qui bénéficient du régime principal et qui y sont admissibles est facultatif. Les primes varient en fonction de l'âge et du sexe du participant (voir l'annexe 1 ci-jointe qui présente un sommaire des primes pour différentes catégories prévues par le RACGFP.) Puisque l'assurance-vie du régime principal est à la charge de l'employé, elle ne donne pas lieu à un avantage imposable en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (« *LIR* »).

3.4 Le régime principal prévu par le RACGFP offre également aux participants la possibilité de souscrire à une police d'assurance-vie pour les personnes à charge, ainsi qu'à une assurance en cas de décès ou de mutilation par accident et à une assurance-invalidité de longue durée (AILD). Les renseignements fournis par la Commission ne me permettent pas de déterminer si les juges ont actuellement la possibilité de souscrire à ces garanties complémentaires.

3.5 Il existe également, en vertu du RACGFP, un « régime supérieur » qui est financé par l'employeur. Il s'agit d'un régime d'assurance-vie collective offert aux personnes nommées par décret dont l'indemnité équivaut à 200 % du salaire annuel. Puisque cette

assurance est financée par l'employeur, l'avantage est imposable en vertu du paragraphe 6(4) de la *LIR*. Le règlement 2700 de la *LIR* prévoit que l'impôt sur l'avantage est un montant fixe de 1000 $ d'assurance-vie par participant du régime collectif. Ce montant est calculé en fonction des primes payées pour l'assurance. Les participants au régime supérieur ont également le droit de demander l'assurance-vie complémentaire du régime principal (c.-à-d. l'équivalent de leur salaire en plus) à leurs frais.

3.6 Les primes pour une assurance-vie de base du régime supérieur ne varient pas en fonction de l'âge et du sexe. Comme l'indique l'annexe A ci-jointe[1], elles constituent plutôt une prime mensuelle fixe de 0,25 $ par tranche de 1000 $ d'assurance. Les actuaires avec qui j'ai parlé de cette question m'ont indiqué que les primes fixes de ce type sont répandues parmi les régimes d'assurance collective financés par l'employeur.

3.7 Il en résulte que dans les régimes d'assurance-vie collective, il y a nécessairement un certain interfinancement des participants plus âgés par les participants plus jeunes et des hommes par les femmes. Cela s'explique par le fait que le taux de mortalité, et donc le risque que représentent les jeunes et les femmes, est inférieur aux risques associés respectivement aux personnes plus âgées et aux hommes. Malgré ces différences, l'assurance-vie financée par l'employeur donne lieu aux mêmes avantages imposables pour tous les membres, peu importe l'âge et le sexe (d'où l'interfinancement décrit plus haut).

3.8 Le régime supérieur d'assurance-vie financé par l'employeur est facultatif. Si j'ai bien compris (d'après les discussions que j'ai eues avec les actuaires), ceux qui décident de ne pas participer au régime peuvent changer d'avis et y souscrire après cinq ans, en présentant une preuve d'assurabilité.

3.9 En plus des avantages prévus dans le RACGFP, j'ai compris qu'il y avait également des régimes d'assurance-vie collective également offerts à tous les fonctionnaires en vertu de la Partie II de la *Loi sur la pension de la fonction publique* (la « *LPFP* »). La Partie II de la *LPFP* fournit des prestations supplémentaires de décès (« PSD ») équivalentes à 200 % du salaire annuel du participant.

3.10 Les PDS sont une assurance-vie collective. Les participants doivent cotiser au Trésor 0,05 $ par mois pour chaque tranche de 250 $ d'avantage du participant. La valeur des cotisations ne varie pas en fonction de l'âge et du sexe, ce qui donne lieu à l'interfinancement des personnes plus âgées et des hommes par les jeunes et les femmes, comme l'explique le paragraphe 3.7.

3.11 Contrairement au RACGFP (participation facultative), le régime d'assurance-vie

---

[1]Voir « Taux de primes mensuelles au 1er janvier 2000 du Régime d'assurance pour les cadres de gestion de la Fonction publique (RACGFP) ».

collective prévue par la *LPFP* est obligatoire pour pratiquement tous les employés de la fonction publique fédérale (tous les employés d'un ministère ou de la direction du gouvernement du Canada), sauf quelques rares exceptions (voir les articles 47(1) et 53 de la *LPFP*).

## 4.0 Assurance-vie proposée pour les juges

4.1 Le mémoire mixte de la Conférence canadienne des juges et du Conseil canadien de la magistrature propose que les juges soient inclus dans le régime supérieur financé par l'employeur et prévu par le RACGFP. Le gouvernement du Canada s'est toutefois opposé à cette proposition; il prétend que le fait d'inclure les juges dans le régime supérieur aurait pour effet d'augmenter les primes payées (ainsi que l'avantage imposable) de chaque participant (voir *Soumission du gouvernement du Canada présentée à la Commission d'examen sur la rémunération des juges* (20 décembre 1999) au paragraphe 54) .

4.2 Dans sa soumission, le gouvernement évoque la possibilité d'établir un régime d'assurance-vie autonome pour la magistrature, au sein du RACGFP, qu'il financerait. Selon le gouvernement, le problème soulevé par cette solution réside dans le fait qu'elle est exposée à la critique voulant que les jeunes femmes juges qui participent au régime interfinanceraient les hommes juges plus âgés. L'avantage imposable pour les jeunes femmes juges pourraient mettre celles-ci dans une situation pire que si elles achetaient une garantie avec leurs propres fonds (voir *ibid*, paragraphe 57, et l'annexe 19). Le gouvernement a laissé entendre qu'il existait d'autres structures de régimes qui fournissaient une garantie de façon plus équitable. Il n'a pas mentionné quelles étaient ces structures de régimes.

4.3 Pour essayer de trouver une solution à ce problème, la Conférence et le Conseil ont suggéré de créer un groupement distinct exclusivement composé de juges au sein du régime supérieur, dans le RACGFP. Cela éliminerait toute possibilité d'interfinancement entre les juges et les autres membres du régime. Ils ont également proposé de donner, à la mise en œuvre du régime, une option unique de retrait aux juges actuellement en poste (voir la *Soumission de réponse de la Conférence canadienne des juges et du Conseil canadien de la magistrature*, 21 janvier 2000, p. 13-14). Cependant, les juges nommés après l'implantation du régime seraient contraints d'y participer, ce qui donnerait lieu à l'interfinancement des hommes plus âgés par les femmes plus jeunes, tel que je l'ai décrit plus haut.

## 5.0 Questions sur l'article 15 relatives à l'assurance-vie

5.1 Il faut d'abord déterminer la nature du problème éventuel relatif à l'article 15 que pourrait soulever la proposition du paragraphe 4.3. Il existe deux approches qui pourraient permettre de penser que la proposition crée une « inégalité » et donner lieu à une action pour discrimination fondée sur l'article 15 :

a. le fait que seuls les juges actuellement en poste auraient la possibilité de ne pas participer au régime et non les juges nommés après la mise en œuvre du régime peut être perçu comme discriminatoire envers les futurs juges;

b. le fait que les femmes participantes plus jeunes interfinanceraient les hommes participants plus âgés (comme je le décris plus haut) et le fait que la participation au régime serait obligatoire pour les futurs juges peuvent être considérés comme discriminatoires envers les jeunes femmes juges.

5.2 À mon avis, la différence de traitement décrite au paragraphe 5.1(a) ne constitue pas un cas qui pourrait donner lieu à une action fondée sur l'article 15, et ce pour deux raisons.

5.3 Premièrement, la Cour suprême du Canada a clairement indiqué que seule la discrimination fondée sur les motifs énumérés ou des motifs analogues peut permettre une action fondée sur l'article 15. La différence de traitement décrite au paragraphe 5.1(a) concerne les juges actuellement en poste et ceux nommés après la mise en œuvre du régime. La catégorie de juges qui sont sujets à un traitement moins favorable (ceux nommés après l'implantation du régime d'assurance-vie) comprendrait des hommes et des femmes d'âges différents. Il semble donc difficile qu'ils soient considérés comme un groupe ou une catégorie de personnes visés par l'un des motifs énumérés ou analogues de l'article 15. Par ailleurs, puisque la différence de traitement n'est pas imposée en fonction des motifs énumérés ou analogues, elle ne peut donner lieu à une action pour discrimination fondée sur l'article 15.

5.4 Le deuxième élément important relatif à cet argument de l'article 15 est à l'effet qu'il est courant, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, de permettre aux titulaires d'une charge de ne pas accepter les modifications des modalités et des conditions relatives à sa charge ou à son emploi. Cela s'explique par le fait qu'un employeur n'a pas le droit de changer unilatéralement les modalités et les conditions de la nomination ou de l'embauche.

5.4.1 Pour illustrer cette approche, on peut citer en exemple la façon dont l'obligation pour un juge de cotiser à un régime de pensions a été instaurée. Les juges nommés avant l'entrée en vigueur des modifications n'étaient pas obligés de cotiser de la même façon que les juges nommés après.

5.4.2 La différence de traitement a été contestée par un juge qui a été nommé après la présentation des modifications, mais avant que la nouvelle loi n'entre en vigueur. Pour contester ces mesures, il s'est fondé, entre autres, sur le fait qu'il était contraire à la garantie d'« égalité devant la loi », prévue dans la *Déclaration canadienne des droits*, de faire de la discrimination à l'aide d'une loi envers les juges nommés après la présentation de celle-ci. Dans l'arrêt *R.* c. *Beauregard*, [1986] 2 S.C.R. 56, la Cour suprême du Canada a rejeté cet argument et a confirmé la validité de l'obligation de cotiser au régime

des futurs juges.

5.4.3 Ainsi, même si la différence de traitement entre les juges nommés avant une certaine date et ceux nommés après était considérée comme une différence fondée sur les motifs énumérés ou analogues, elle ne constituerait probablement pas de la « discrimination » au sens de la définition donnée par la Cour suprême (voir l'analyse aux pages 20-22 de la lettre du 18 avril 2000 portant sur l'alinéa 42(1)(a) et l'interprétation par la Cour du terme « discrimination »).

5.5 Le problème présenté au paragraphe 5.1(b) concerne l'allégation de différence de traitement fondée sur des motifs énumérés (le sexe et l'âge); il pourrait donner lieu à une action fondée sur l'article 15 qui pourrait être justifiée (en prenant pour acquis que les autres critères sont remplis).

**6.0 Différence de traitement selon l'âge et le sexe**

6.1 Il y a plusieurs obstacles de taille qui doivent être surmontés pour que l'action fondée sur l'article 15 de la *Charte* et présentée au paragraphe 5.1(b) soit accueillie.

6.2 La première difficulté provient du fait que la discrimination découle de la clause d'une garantie financée par le gouvernement et visant une catégorie déterminée de personnes. Les cas où les régimes d'indemnisation du gouvernement ont été contestés en vertu de l'article 15 de la *Charte* avec succès concernaient des causes où les personnes étaient exclues des avantages en question (voir les cas traités dans la lettre du 18 avril 2000 aux pages 6 à 8). L'action qui est visée ici est assez différente et présente de nouveaux aspects. La demande concerne une allégation de discrimination fondée sur le fait que la personne est obligée de recevoir une prestation du gouvernement qu'elle préférerait ne pas avoir. On prétend que la discrimination provient du fait que la prestation fournie donne lieu à une obligation en termes d'impôt qui est supérieure au « coût réel » de l'avantage dans le cas de certains participants à différents moments dans le temps. Dans l'ensemble, la prestation est un avantage réel pour l'ensemble des participants et constitue probablement un avantage net pour chaque participant si l'on tient compte de la répercussion de l'avantage sur l'ensemble de leur carrière, plutôt que de ne considérer que les premières années. Voir plus loin pour plus de détails sur ce point.

6.2.1 À première vue, il semble problématique d'argumenter que le coût en impôt de tous les programmes d'indemnisations gouvernementaux doit être égal ou supérieur au « coût réel » de l'avantage, calculé sur une base actuarielle, pour tous les participants à tout moment. Cette proposition aurait des répercussions importantes et pourrait remettre en question la validité constitutionnelle de nombreux régimes d'avantages sociaux très répandus au sein du gouvernement.

6.2.2 Comme je l'explique dans ma lettre du 18 avril 2000, les actions pour atteinte aux droits

à l'égalité sont comparables par nature. En effet, le demandeur doit démontrer qu'il est victime d'une différence de traitement comparativement à d'autres personnes et que cette différence est discriminatoire. Dans le présent cas, l'argument qui serait utilisé consiste à dire que les jeunes femmes participant à ce programme d'avantages sociaux ne reçoivent pas les mêmes avantages que les hommes participants plus âgés. Le régime d'avantages sociaux du gouvernement ne fournirait pas le même niveau d'avantages imposables à tous les groupes, ou aux hommes et aux femmes, ce qui serait une violation de l'article 15.

6.2.3 Je ne connais aucun autre cas où ce type d'argument a permis de démontrer qu'il y avait violation de l'article 15. Comme je l'indique au paragraphe 6.2, les actions de contestation de régimes d'avantages sociaux gouvernementaux en vertu de l'article 15 qui ont été accueillies ont été instituées par des personnes qui étaient exclues des avantages ou qui s'y voyaient refuser l'accès. Les tribunaux n'ont jamais déclaré que tous les régimes d'avantages sociaux du gouvernement devaient fournir des avantages imposables égaux à tous les groupes d'une société et ce, pour la raison bien évidente qu'une telle exigence rendrait la majorité des régimes d'avantages sociaux du gouvernement inconstitutionnels.

6.3 L'aspect nouveau de l'argument dans le présent cas concerne le financement des avantages en question. On ne demande pas au participant de cotiser directement. On prétend que la discrimination provient du fait que l'avantage imposable qui résulte des clauses du régime est supérieur au « coût réel » de l'avantage dans le cas de certains participants.

6.3.1 La proposition voulant que le coût aux fins de l'impôt de tous les régimes d'avantages sociaux doit être égal ou supérieur au « coût réel » de l'avantage dans le cas de tous les participants à tout moment exige une méthode de calcul du « coût réel » de l'avantage. L'annexe 19 de la soumission du gouvernement, datée du 20 décembre 1999, contient la feuille de calcul B qui semble fournir ces calculs dans un tableau intitulé « Gains (pertes) annuels relatifs au régime financé obligatoire ». Ces calculs sont fondés sur la comparaison entre le « coût annuel réel de la garantie » pour une femme juge nommé à 40 ans et l'obligation fiscale qui résulte du fait d'offrir l'avantage imposable en vertu du régime obligatoire.

6.3.2 La colonne « coût annuel réel de la garantie » indique comme coût des demandes 356 200 $ en garantie, en utilisant les hypothèses relatives à la mortalité de la population des juges. Toutefois, il semble que, selon les discussions que j'ai eues avec les actuaires, aucun juge ne puisse se procurer en ce moment des assurances à ces taux.

6.3.3 Les primes, par exemple, que les femmes juges paient actuellement pour l'assurance-vie en vertu du RACGFP sont considérablement supérieures que celles définies à la colonne « coût annuel réel de la garantie » de la feuille de calcul B. Selon mes calculs (fondés sur les primes définies dans l'annexe A, Assurance-vie de base et assurance-vie

complémentaire en vertu du régime principal prévu par le RACGFP, assurance-vie que les juges ont actuellement la possibilité de se procurer), une femme juge de 56 ans qui désire acheter une assurance-vie au coût de 356 200 $ paierait actuellement environ 1217 $ par année (et non 784 $ comme l'indique la feuille de calcul B de l'annexe 19). Ce montant se calcule de la façon suivante :

a. 662,16 $ par année pour 178 000 $ d'assurance-vie de base (une fois le salaire) selon une prime mensuelle de 0,31 $ par tranche de 1000 $ d'assurance;

b. 555,36 $ par année pour 178 000 $ d'assurance-vie complémentaire (une fois le salaire) selon une prime de 0,26 $ par tranche de 1000 $ de salaire. Notez que la prime pour l'assurance-vie complémentaire est inférieure en raison de l'exigence médicale de la garantie.

6.3.4 Il semble donc que cette femme juge de 56 ans serait plus avantagée en vertu du régime financé obligatoire qu'elle ne l'est présentement avec l'option d'achat d'assurance prévu par le RACGFP. Elle obtiendrait une garantie plus élevée à un coût inférieur. Ses frais diminueraient d'environ 100 $ par année et elle ne serait pas obligée de remplir certains critères médicaux. De plus, l'assurance du régime obligatoire demeure à 356 200 $ jusqu'à la retraite, auquel moment il diminue à 25 % des avantages jusqu'au décès (ce régime doit être comparé avec celui existant en vertu du RACGFP qui, tel qu'il est décrit plus haut, diminue de 10 % lorsque le participant atteint l'âge de 61 ans et est anéanti au moment de la retraite). Bien sûr, le régime obligatoire ne prévoit pas d'augmentation de l'avantage imposable avec l'âge de la participante, contrairement au régime du RACGFP, où les primes augmentent avec l'âge.

6.3.5 Je ne comprends pas bien pourquoi il est nécessaire ou approprié, pour les besoins constitutionnels, de calculer le « coût annuel réel de la garantie » comme le fait l'annexe B et non à partir d'autres méthodes, telles que la méthode qui calcule ce qu'un juge paierait aujourd'hui en vertu du RACGFP.

6.4 Malgré tout et peu importe la façon dont le « coût réel » de l'assurance est calculé, le fait demeure qu'il y aura toujours un certain interfinancement des hommes juges plus âgés par les jeunes femmes juges, car cet interfinancement est inhérent aux régimes d'assurance-vie collective. Ne pourrait-on pas dire qu'il constitue de la discrimination au sens de l'article 15 ?

6.4.1 La difficulté la plus évidente relative à l'argument tient du fait que celui-ci met l'accent sur les gains ou les pertes nets d'un participant à un moment donné seulement, c'est-à-dire durant leurs jeunes années. Toutefois, lorsqu'une personne décide de participer à un régime d'assurance-vie collective (en prenant pour acquis que l'option est facultative), elle ne tient pas compte seulement des coûts et des avantages nets dans la ou les premières années de participation au régime. Elle regarde plutôt à long terme et réalise que la valeur de l'assurance augmentera alors que l'avantage imposable demeurera le même. Ainsi, il est logique pour une personne jeune de choisir de participer au régime, si

les pertes nettes dans les premières années de participation sont plus que compensées par les gains nets dans les années futures.

6.4.2 L'autre difficulté soulevée par l'argument est justement que ce type d'interfinancement est une caractéristique inhérente à tous les régimes d'assurance-vie collective. Comme je l'expliquais précédemment, ces régimes fournissent en général une prime fixe par tranche de 1000 $ d'assurance-vie pour tous les membres, peu importe l'âge et le sexe. Lorsque le régime d'assurance-vie collective est financé par le gouvernement, il donne lieu au même avantage imposable par tranche de 1000 $ d'assurance-vie, comme le prévoit la *LIR*. Ainsi, si l'interfinancement des hommes juges plus âgés par les jeunes femmes juges, engendré par le régime d'assurance collective financé par le gouvernement, était considéré comme incompatible avec l'article 15, cela rendrait invalides les conventions d'assurance collective pour bon nombre d'employeurs et d'employés, y compris pour tous les fonctionnaires qui sont obligés de participer au régime prévu par la LPFP. De plus, le règlement 2700 de la *LIR*, qui prévoit expressément de ne pas tenir compte de l'âge et du sexe dans les calculs des avantages imposables dans le cadre des régimes d'assurance-vie collective financés par le gouvernement, pourrait être déclaré inconstitutionnel.

6.4.3 L'argument de l'article 15 aurait plus de force s'il pouvait être démontré que certains participants essuieraient une « perte nette » en raison de leur participation au régime d'assurance-vie collective dans l'ensemble de leur carrière. En d'autres termes, si l'on pouvait établir qu'un pareil régime obligatoire aurait pour effet de mettre les participants dans une situation pire tout au long de leur carrière (plutôt que simplement en début de carrière), de sorte que le régime ne fournisse aucun avantage et imposerait plutôt un fardeau, il serait alors possible d'argumenter que ces personnes sont victimes d'une « différence de traitement » au sens de l'article 15 de la *Charte*. Aucune preuve n'a toutefois été apportée à la Commission qui permettrait d'établir que tel est ou serait le cas du régime d'assurance-vie collective de la magistrature.

6.4.4 Il est à souligner qu'en plus de l'exigence de la différence de traitement, les tribunaux ont déclaré qu'il devait y avoir « discrimination » pour qu'il y ait violation de l'article 15 (voir les pages 8 et 9 de la lettre du 18 avril 2000 relativement à l'interprétation qui a été donnée au terme « discrimination »). Ainsi, même si on établissait que certains participants étaient victimes d'une différence de traitement, il faudrait encore démontrer que ce traitement « dénote une application stéréotypée de présumées caractéristiques personnelles ou de groupe ou qui a, par ailleurs, pour effet de perpétuer ou de promouvoir l'opinion que l'individu touché est moins capable ou est moins digne d'être reconnu ou valorisé en tant qu'être humain ou que membre de la société canadienne qui mérite le même intérêt, le même respect et la même considération ». (*Law* c. *Canada (Ministère de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497, paragraphe 88.)

6.5 Qu'en est-il de la possibilité de faire du régime d'assurance-vie collective un régime facultatif ? Ne pourrait-on pas dire que le problème du régime proposé réside tout

simplement dans sa nature obligatoire, surtout si l'on considère que la participation au régime supérieur en vertu du RACGFP est facultative?

6.5.1 Dans les discussions que j'ai eues avec les actuaires, la nature obligatoire du régime d'assurance-vie proposé est fondée sur la démographie particulière de la magistrature. Puisqu'il y a au sein de la magistrature une proportion d'hommes âgés plus importante que dans la population en général, on s'inquiète de ce que le fait de rendre le régime facultatif aurait comme conséquence d'augmenter les primes, ainsi que l'avantage imposable des participants, de façon significative. Si le régime était facultatif, ces augmentations auraient un effet de cascade puisque si les primes et les avantages imposables augmentaient, moins de juges trouveraient avantageux de participer au régime. Davantage de juges opteraient donc de ne pas y participer, ce qui provoquerait une hausse plus marquée des primes et des avantages imposables, et ainsi de suite jusqu'à atteindre un équilibre.[2]

6.5.2 Par ailleurs, il est courant que les régimes d'assurance-vie collective soient obligatoires (voir, par exemple, la PSD prévue par la LPFP décrite plus haut). Il semble donc difficile de conclure que la nature obligatoire du régime proposé pour la magistrature constituerait un fondement qui serait en soi inconstitutionnel.

6.6 En bout de ligne, ce qui semble créer le problème ici, ce n'est pas l'existence de l'interfinancement en soi, mais plutôt le niveau de celui-ci. Pour que l'argument constitutionnel se fonde sur l'interfinancement (contrairement à un argument lié à la structure de régime la plus appropriée), il serait nécessaire de trouver des principes de base qui permettraient de déterminer à partir de quel point l'interfinancement engendré par un régime d'assurance-vie collective devient inconstitutionnel. Je ne suis pas certain qu'un tel principe ou qu'une telle norme utilisable par les tribunaux existe.

6.6.1 Essentiellement, la difficulté majeure de l'argument constitutionnel se résume au fait qu'il semble être fondé sur l'hypothèse que les régimes d'avantages sociaux du gouvernement doivent fournir des avantages imposables égaux à tous les groupes qui reçoivent les avantages. Comme je l'ai souligné plus tôt, il n'y a aucune base juridique qui établit cette exigence constitutionnelle. Une telle exigence ne pourrait, par ailleurs, être reconnue sans avoir de sérieuses répercussions sur la conception des nombreux régimes d'avantages sociaux financés par le gouvernement. En outre, cela signifierait que la validité constitutionnelle de ces régimes serait fondée sur des calculs actuariels de

---

[2]Si le régime était financé entièrement par les membres, l'effet de cascade résulterait en une spirale de taux qui donnerait lieu, en fin de compte, à une participation composée uniquement des cas à risque le plus élevé. Le principe de l'assurance ne tiendrait plus et le régime cesserait d'exister. Toutefois, puisque le régime ne serait, dans les faits, financé qu'à 50 % par les participants (c.-à-d. le taux marginal d'imposition), la spirale de taux serait stoppée à un certain point.

comparaison entre le « coût réel » des régimes et le coût en termes d'impôt. Les conclusions fondées sur cette base me semblent incertaines de la validité des régimes d'avantages sociaux.

## 7.0 Conclusion

7.1 Comme je l'ai souligné, le présent document expose mon opinion quant aux questions de l'article 15 de la Charte relativement au cas présenté. Il me fera plaisir d'effectuer une analyse plus poussée sur la question si vous ou les autres commissaires le jugez nécessaire.